

Wirtschaftspolitische Strategien zur Förderung
der Landwirtschaft in Entwicklungsländern -
Ergebnisse, Alternativen und Ansätze für eine
Neuorientierung der Agrarpolitik unter
besonderer Berücksichtigung Indiens

DISSERTATION

vorgelegt dem
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Volkswirt
Eckhard Müller

Mainz 1981

Wirtschaftspolitische Strategien zur Förderung
der Landwirtschaft in Entwicklungsländern -
Ergebnisse, Alternativen und Ansätze für eine
Neuorientierung der Agrarpolitik unter
besonderer Berücksichtigung Indiens

DISSERTATION

vorgelegt dem
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Volkswirt
Eckhard Müller

Mainz 1981



Erstberichterstatter: Professor Dr. Rudolf Meimberg
Zweitberichterstatter: Professor Dr. Werner Zohnhöfer

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juni 1981

"Any book in the economic development
field must be incomplete"

Leibenstein, Harvey:
Economic Backwardness and Economic Growth.
Studies in the Theory of Economic Development.
3. Aufl., New York 1962, S. VIII



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554418_0040

I N H A L T

Einleitung	XII
1. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse	1
1.1. Natürliche und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis der Landreform	2
1.1.1. Klima und Vegetation	2
1.1.2. Natürliche und künstliche Bewässerung	3
1.1.3. Beschaffenheit und Nutzung des Bodens	4
1.1.4. Bodenverteilung und Betriebsgröße	5
1.2. Landreform in Indien	5
1.2.1. Ziele	5
1.2.2. Maßnahmen	6
1.2.3. Zielerreichungsgrad	9
1.2.4. Beurteilung	11
1.3. Unterschiedliche Strategien zur Landreform im Vergleich	13
1.3.1. Änderungen der Eigentumsordnung	13
1.3.1.1. Verstaatlichung	13
1.3.1.2. Verstaatlichung mit Ausnahme von Kleinstparzellen	14
1.3.1.3. Verstaatlichung von Überschußflächen	14
1.3.1.4. Zwangsabgabe von Überschußflächen	15
1.3.1.5. Zwangsabgabe von Überschußflächen mit Weiterverpachtung	16
1.3.1.6. Zwangsabgabe von Überschußflächen mit Weiterverkauf	17
1.3.1.7. Zwangsverkauf von Überschußflächen	18
1.3.1.8. Ankauf von Bodenflächen	19

1.3.2. Änderungen der Pachtvereinbarungen	19
1.3.2.1. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter ohne Entschädigungs- leistungen	19
1.3.2.2. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter mit staatlich festgesetzten Entschädigungsleistungen	20
1.3.2.3. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter mit Entschädigungs- leistungen im Höhe des Marktpreises	22
1.3.2.4. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter nach festgelegter Pachtdauer	22
1.3.2.5. Festlegung von Mindestpachtzeiten	23
1.3.2.6. Begrenzung der Pachthöhe	24
1.4. Merkmale für die Planung und Durchführung von Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse	25
2. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Erhöhung des Produktivitätsgrades	37
2.1. Materielle und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis für Produktivitätsförderungsprogramme	38
2.1.1. Einsatzstoffe	38
2.1.2. Arbeitskräfte und Produktionsmittel	38
2.1.3. Produktionstechnik	39
2.1.4. Produktionsorganisation	40
2.2. Produktivitätsförderungsprogramme in Indien	40
2.2.1. Nationale und regionale Forschungsprogramme	40
2.2.1.1. Ziele	40
2.2.1.2. Maßnahmen	41
2.2.1.3. Zielerreichungsgrad	43
2.2.1.4. Beurteilung	44

2.2.2. Nationale und regionale Bewässerungsprogramme	46
2.2.2.1. Ziele	46
2.2.2.2. Maßnahmen	46
2.2.2.3. Zielerreichungsgrad	47
2.2.2.4. Beurteilung	49
2.2.3. Nationale Dienstleistungsprogramme	50
2.2.3.1. Ziele	50
2.2.3.2. Maßnahmen	52
2.2.3.3. Zielerreichungsgrad	55
2.2.3.4. Beurteilung	56
2.2.4. Regionale Dienstleistungsprogramme	59
2.2.4.1. Ziele	59
2.2.4.2. Maßnahmen	60
2.2.4.3. Zielerreichungsgrad	62
2.2.4.4. Beurteilung	63
2.2.5. Gruppenbezogene Dienstleistungsprogramme	65
2.2.5.1. Ziele	65
2.2.5.2. Maßnahmen	66
2.2.5.3. Zielerreichungsgrad	68
2.2.5.4. Beurteilung	69
2.3. Unterschiedliche Strategien zur Produktivitätsförderung im Vergleich	71
2.3.1. Einsatzstoffe	72
2.3.1.1. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung durch staatliche Institutionen	72
2.3.1.2. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung durch staatliche Institutionen - Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	76

2.3.1.3. Forschung, Entwicklung, Produktion durch staatliche Institutionen - Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	79
2.3.1.4. Forschung, Entwicklung durch staatliche Institutionen - Produktion, Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	81
2.3.1.5. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	83
2.3.2. Bewässerung	84
2.3.2.1. Großprojekte - Erstellung und Betrieb durch staatliche Institutionen	84
2.3.2.2. Großprojekte - Erstellung durch staatliche Institutionen - Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	90
2.3.2.3. Großprojekte - Erstellung und Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	92
2.3.2.4. Kleinprojekte - Erstellung und Betrieb durch staatliche Institutionen	93
2.3.2.5. Kleinprojekte - Erstellung durch staatliche Institutionen - Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	98
2.3.2.6. Kleinprojekte - Erstellung und Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	100
2.3.3. Produktionsmittel und Produktionstechniken	100
2.3.3.1. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung durch staatliche Institutionen	100
2.3.3.2. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung durch staatliche Institutionen - Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	105

2.3.3.3. Forschung, Entwicklung, Produktion durch staatliche Institutionen - Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	107
2.3.3.4. Forschung, Entwicklung durch staatliche Institutionen - Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	109
2.3.3.5. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen	109
2.3.4. Arbeitskräfte	111
2.3.4.1. Schulung, Ausbildung und Weiterbildung durch staatliche Institutionen	111
2.3.4.2. Schulung, Ausbildung und Weiterbildung durch private Personen oder Unternehmen	112
2.3.4.3. Beschäftigung durch staatliche Institutionen	112
2.3.4.4. Beschäftigung durch private Personen oder Unternehmen gemäß staatlicher Richtlinien	113
2.4. Merkmale für die Planung und Durchführung von Produktivitätsförderungsprogrammen	114
3. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Verbesserung der Finanzierungssituation	119
3.1. Materielle und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis für Finanzierungsförderungsprogramme	120
3.1.1. Absatz und Vermarktungswege	120
3.1.2. Preise und Preisregulierungen	121
3.1.3. Kredite und Kreditquellen	122
3.1.4. Rechtstitel und Sicherheitsleistungen	122

3.2. Finanzierungsförderungsprogramme in Indien	123
3.2.1. Programme zur Förderung der Vermarktung	123
3.2.1.1. Ziele	123
3.2.1.2. Maßnahmen	124
3.2.1.3. Zielerreichungsgrad	127
3.2.1.4. Beurteilung	128
3.2.2. Programme zur Beeinflussung von Mengen und Preisen	129
3.2.2.1. Ziele	129
3.2.2.2. Maßnahmen	130
3.2.2.3. Zielerreichungsgrad	132
3.2.2.4. Beurteilung	134
3.2.3. Programme zur Förderung von Agrarkreditinstitutionen	136
3.2.3.1. Ziele	136
3.2.3.2. Maßnahmen	136
3.2.3.3. Zielerreichungsgrad	139
3.2.3.4. Beurteilung	142
3.3. Unterschiedliche Strategien zur Finanzierungsförderung im Vergleich	147
3.3.1. Änderungen der Vermarktungswege und Beeinflussung der Preisgestaltung	148
3.3.1.1. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher	148
3.3.1.2. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher mit Ausnahme des Eigenbedarfs der Produzenten	149
3.3.1.3. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher mit Ausnahme von kleinen Mengen zur Verwendung durch die Produzenten	150

3.3.1.4.	Zwangsverkauf der Ernteerträge an staatliche Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher	151
3.3.1.5.	Zwangsverkauf von Teilen der Ernteerträge an staatliche Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher	152
3.3.1.6.	Ankauf von Teilen der Ernteerträge und Weiterverkauf an die Verbraucher	153
3.3.1.7.	Ankaufspflicht der staatlichen Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher	154
3.3.2.	Änderungen der Finanzierungsarten	155
3.3.2.1.	Finanzierung durch staatliche Institutionen durch Kredite an Bauern	155
3.3.2.2.	Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Genossenschaften	158
3.3.2.3.	Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Spezialkreditinstituten	159
3.3.2.4.	Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Geschäftsbanken	161
3.3.2.5.	Finanzierung durch private Geschäftsbanken	163
3.3.2.6.	Finanzierung durch private Banken und Personen	163
3.4.	Merkmale für die Planung und Durchführung von Finanzierungsförderungsprogrammen	164
4.	Kapitel: Ansätze für eine Neuorientierung der Agrarpolitik in Entwicklungsländern	174
4.1.	Folgerungen für die Auswahl und Festlegung von Zielen der agrarpolitischen Strategien	174
4.2.	Folgerungen für die Planung und Durchführung von Maßnahmen im Rahmen von agrarpolitischen Programmen	177
4.3.	Folgerungen für die Grenzen von agrarpolitischen Strategien und Programmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung	180
4.4.	Aussichten für eine Neuorientierung der Agrarpolitik	182
	Literaturverzeichnis	185

Einleitung

Das Interesse an den Problemen der Landwirtschaft in Entwicklungsländern hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dies gilt sowohl für die Regierungen in diesen Ländern als auch für nationale und internationale Entwicklungshilfeorganisationen und nicht zuletzt für den Bereich wissenschaftlicher Forschung. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen.

- Beschäftigungsinteressen:

In einer Reihe von Entwicklungsländern mit einem geringen Industrialisierungsgrad hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß selbst durch eine beschleunigte Industrialisierung nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen werden können, um den gesamten Zuwachs an arbeitsfähiger Bevölkerung - selbst bei einer Verringerung der Bevölkerungswachstumsraten - mit Beschäftigungsmöglichkeiten im nichtlandwirtschaftlichen Bereich auszustatten.

Die absolute Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten wird in diesen Ländern noch auf Jahre hinaus ansteigen, selbst wenn der relative Anteil dieser Gruppe an der Gesamtzahl der Arbeitskräfte fällt.

Ein besonderer Aspekt ist dabei in dem Bemühen von Regierungen in Entwicklungsländern zu sehen, der massiven Flucht großer Bevölkerungsgruppen aus den ländlichen Gebieten zu begegnen, die zu Slumbildungen an den Rändern der großen Städte führt und damit ein soziales und politisches Konfliktpotential von erheblichem Ausmaß schafft.

- Wachstumsinteressen:

Zunehmend hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Entwicklung der Landwirtschaft mit einem Wertschöpfungsanteil in diesen Staaten von 50 % und mehr der wesentlichste Faktor für das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist und auf absehbare Zeit auch bleiben wird.

Schon ein geringfügiger Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion beeinflußt die Höhe der volkswirtschaftlichen

Wachstumsrate, selbst wenn in anderen Sektoren hohe Wachstumsraten erzielt werden können.

- Produktionsinteressen:

Einige Entwicklungsländer machten die Erfahrung, daß eine unzureichende Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft u.a. dazu führte, daß die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln aus dem Inland in Jahren mit geringeren Ernteergebnissen nicht mehr sichergestellt werden konnte. Die knappen Devisenbestände mußten dann für den Import von Nahrungsmitteln verwendet werden, sofern nicht auf Kredit- oder Geschenkbasis Nahrungsmittelhilfe aufgrund bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen verfügbar war, um die Ernteauffälle auszugleichen.

- Deviseninteressen:

Waren die Nahrungsmittelimporte in Jahren schlechter Ernten für eine Verringerung der Devisenbestände und/oder die Erhöhung der Verschuldung gegenüber dem Ausland verantwortlich, so führte der häufig gleichzeitig auftretende Rückgang der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu einer weiteren Minderung der Deviseneinnahmen. Dabei beruhte der Rückgang der Agrarexporterlöse zum Teil auf einer unzureichenden Anpassung an die sich ändernde Nachfrage im Weltagrarhandel im Hinblick auf Art, Menge und Qualität der verschiedenen erzeugten landwirtschaftlichen Güter.

Aus der Vielzahl möglicher Ursachen für das gewachsene Interesse an der Entwicklung der Landwirtschaft wurden hier nur einige ökonomisch bedingte Motive ausgewählt, wobei die Gewichtung der einzelnen Interessen in den Entwicklungsländern und auch in den nationalen und internationalen Entwicklungshilfeorganisationen unterschiedlich ist.

Die Notwendigkeit für eine nachhaltige Verbesserung der Situation der Landwirtschaft und der Lage der im Agrarbereich tätigen Menschen in Entwicklungsländern ist heute also weithin unumstritten. Umstritten ist jedoch, wie dieses Ziel erreicht werden kann und welche Maßnahmen zur Verwirklichung

dieses Zieles und der daraus abgeleiteten Ziele eingesetzt werden sollen. Kontrovers diskutiert wird besonders die Frage, welche Rolle der Staat, d.h. die Regierung und die öffentlichen Institutionen in den Entwicklungsländern, bei der Setzung der Ziele und der Festlegung der Programme zur Realisierung der Zielvorstellungen übernehmen soll.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über diese Probleme vollzieht sich hier oft auf drei Ebenen.

Zum ersten werden einzelne Maßnahmen im Landwirtschaftsbereich in ihren Auswirkungen auf einzelne Orte oder Gebiete mit Hilfe von Feldforschungsarbeiten oder Nachfolgestudien untersucht.

Als zweite Möglichkeit werden agrarpolitische Programme unter ausschließlich theoretischen Aspekten in ihrer voraussichtlichen Auswirkung für den landwirtschaftlichen Bereich analysiert.

Zum dritten wird die Eignung der Marktwirtschaft im Vergleich zur Planwirtschaft im Hinblick auf den landwirtschaftlichen Sektor überprüft.

So stehen empirische, theoretische und ordnungspolitische bzw. institutionelle Fragestellungen und Untersuchungen oft unverbunden nebeneinander und die gewonnenen Ergebnisse betreffen lediglich Teilaspekte der Problematik.

In dieser Arbeit wird der Versuch unternommen, diese drei Aspekte in einen einzigen Untersuchungsgang zu integrieren. In einem ersten Schritt werden daher auf der Basis vorliegenden Feldforschungsarbeiten und Untersuchungen ausgewählte agrarpolitische Zielvorstellungen skizziert, die zu ihrer Verwirklichung eingeleiteten Maßnahmen dargestellt, der Zielerreichungsgrad bestimmt und eine Beurteilung der Ergebnisse vorgenommen. Hierbei wird überwiegend auf die in Indien tätigen staatlichen Institutionen und ihre Funktionen sowie Arbeitsergebnisse abgestellt.

In einem zweiten Schritt werden dann unter theoretischen Aspekten alternative agrarpolitische Strategien, die den

gleichen Zielbereich betreffen, in ihren voraussichtlich zu erwartenden Auswirkungen untersucht. Dabei wird das Problem der Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen erörtert und die Möglichkeit eines unterschiedlichen Grades der Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen im Hinblick auf die Realisierung der angestrebten Ziele behandelt.

In einem dritten Schritt werden schließlich aufgrund der empirischen Untersuchungsergebnisse und aufgrund der theoretischen Erwägungen institutionelle und ordnungspolitische Grundmerkmale als Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung agrarpolitischer Strategien herausgearbeitet.

In allen drei Schritten werden die möglichen Auswirkungen der agrarpolitischen Maßnahmen für die Produktivitätsentwicklung im landwirtschaftlichen Bereich dargelegt. Ebenso werden die verteilungspolitischen Aspekte im Hinblick auf die Fragestellung untersucht, welche Gruppen der in der Landwirtschaft tätigen Menschen die Nutznießer der jeweils durchgeführten agrarpolitischen Maßnahmen sind.

In dieser Arbeit wird dies an drei unterschiedlichen Ansatzpunkten agrarpolitischer Strategien veranschaulicht:

- Im ersten Teil der Arbeit werden agrarpolitische Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse, d.h. Landreformprogramme, behandelt.
- Im zweiten Teil der Arbeit werden agrarpolitische Strategien zur Erhöhung des Produktivitätsgrades der Landwirtschaft, d.h. Produktivitätsförderungsprogramme, analysiert.
- Agrarpolitische Strategien zur Verbesserung der Finanzierungssituation im landwirtschaftlichen Bereich, d.h. Finanzierungsförderungsprogramme, werden im dritten Teil untersucht.

Damit wird mit dieser Arbeit der Versuch unternommen, agrarpolitische Programme hinsichtlich ihrer empirisch und theoretisch zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen sowohl unter Produktivitäts- als auch unter Verteilungsaspekten zu analysieren

und dabei institutionelle und ordnungspolitische Gesichtspunkte in diesen Untersuchungsgang einzubeziehen.

Der empirische Gehalt der Untersuchung beruht überwiegend auf einer Analyse der Landwirtschaft und Agrarpolitik in Indien. Für diese Vorgehensweise spricht, daß zahlreiche ökonomische Probleme der Landwirtschaft in Entwicklungsländern auch in Indien vorzufinden sind und in den Jahren seit der Unabhängigkeit der Indischen Union verschiedene agrarpolitische Strategien zur Beschleunigung der Entwicklung der Landwirtschaft in Indien eingesetzt wurden. Vorteilhaft ist hier auch die - im Verhältnis zu anderen Entwicklungsländern - sorgfältigere Fundierung der indischen Statistiken und das Vorliegen zahlreicher Feldstudien zur Analyse der ökonomischen Gegebenheiten in einzelnen Bereichen der indischen Landwirtschaft.

Soweit es an einzelnen Stellen notwendig erschien, wurden auch Forschungsergebnisse im Hinblick auf die Situation der Landwirtschaft in anderen Entwicklungsländern herangezogen.

Agrargeschichtliche Aspekte und verschiedenartige seit Beginn der systematischen Entwicklungsländerforschung entwickelte Erklärungsansätze konnten nur am Rande gestreift werden.

Der Untersuchung liegen keine eigenen Feldforschungsarbeiten zugrunde.

Der Verzicht auf eine modelltheoretische Betrachtungsweise beruht dabei auch auf der Tatsache, daß die vorliegenden produktions- und wachstumstheoretischen Modelle nur wenige Ansatzpunkte bieten für eine Einbeziehung des Faktors Boden und von weiteren nichtökonomischen Faktoren, wie z.B. der Bodenrechtsordnung, deren Auswirkungen für die ökonomische Entwicklung der Landwirtschaft erheblich sind.

Auch lassen sich z.B. im Bereich der Subsistenzwirtschaft die Unterscheidungen zwischen erklärenden und zu erklärenden Variablen kaum treffen, wodurch die Aufstellung von Hypothesen als Grundlage für die Modellbildung erschwert wird. Parameterberechnungen sind darüber hinaus noch durch die unzureichende Datenbasis behindert.

Insgesamt stellt die Arbeit den Versuch einer Wirkungsanalyse verschiedener agrarpolitischer Strategien in Entwicklungsländern dar, die auf empirischen Ergebnissen und sachlogischen Überlegungen beruht. Die Herausarbeitung von Grundmerkmalen, die bei der Entwicklung, Vorbereitung und Ausführung agrarpolitischer Strategien in Entwicklungsländern berücksichtigt werden sollten, soll als ein Beitrag zu einem vergrößerten Maß an zielwirksamer Rationalität in der Wirtschaftspolitik von Entwicklungsländern im Agrarbereich verstanden werden.

Im vierten Teil der Arbeit werden daher die Folgerungen für die Anlage und Durchführung agrarpolitischer Strategien dargestellt und die Aussichten für eine Neuorientierung der Agrarpolitik erörtert.

1. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse

In Entschlüssen von Regierungen in Entwicklungsländern und Stellungnahmen von internationalen Entwicklungsförderungsorganisationen wurde die Landreform als wichtiger Bestandteil einer Agrarpolitik angesehen, die auf eine nachhaltige Verbesserung der Lage der Landwirtschaft und der dort beschäftigten Menschen abzielt¹⁾. Unter "Landreform" sollen in dem folgenden Abschnitt Ziele und Maßnahmen zur Veränderung der Eigentums- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen verstanden werden²⁾.

- 1) Vgl. hierzu die im Entwurf für den neuen indischen Fünfjahresplan enthaltene Forderung nach einer Fortsetzung der Landreformmaßnahmen:
Government of India, Planning Commission, Draft Five Year Plan 1978-1983, New Delhi 1978, S. 131 f. Die Weltbank betont die Notwendigkeit von Landreformmaßnahmen: vgl. z.B. World Bank, Annual Report 1977, o.O., o.J., S. 16. Die Weltbank wirkt auch an der Finanzierung von Landreformmaßnahmen mit: "Die Bank ist bereit, Landreformen zu finanzieren, wo immer Regierungen dies für erforderlich halten, vorausgesetzt, daß diese Projekte gewissen minimalen Anforderungen genügen." (Zitiert nach Bates, David J./Donaldson, Graham F., Veränderte Schwerpunkte bei den Agrarkrediten, S. 26, in: Finanzierung und Entwicklung, 12. Jahrgang, Nr. 2 (Juni 1975), S. 23-26).
- 2) Diese Definition entspricht ungefähr dem Begriff der "land tenure reform", den Tuma verwendet: Tuma, Elias H., Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform - a Comparative Analysis, Berkeley/Los Angeles 1965, S. 14. Die verwendete Definition umfaßt die Abgrenzung von Kötter "... Bodenreform: Umverteilung des Landes im engeren Sinne ...": Kötter, Herbert, Sozialinstitutioneller Wandel als Bedingung der Modernisierung der Agrarwirtschaft, S. 10, in: Genossenschaftsprobleme in Deutschland und Entwicklungsländern, Mainz 1969, S. 9-15.

Dieser Begriff ist enger gefaßt als die Bezeichnung "Agrarreform", die alle Bereiche landwirtschaftlicher Tätigkeiten einschließt¹⁾.

1.1. Natürliche und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis der Landreform

1.1.1. Klima und Vegetation

Die klimatischen Bedingungen eines Landes oder einer Region sind mitentscheidend für die Nutzungsarten des Bodens, die Anbaumöglichkeiten landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Zahl der im Laufe eines Jahres erzielbaren Ernten²⁾.

Die vorhandenen Vegetationsformen - z.B. Waldgebiete - beeinflussen die klimatischen Bedingungen, die möglichen Auswirkungen von Wind- und Wassererosion und die Bewässerungsmöglichkeiten³⁾. Die vorhandenen Vegetationsformen begrenzen auch die landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen, sofern die auf die vorhandenen Vegetationsformen entfallenden Bodenflächen nicht - z.B. durch Abholzung - verändert werden⁴⁾.

1) Ein ähnlicher Begriff der Agrarreform findet sich bei Kötter: Kötter, Herbert, Sozialinstitutioneller Wandel ..., a.a.O., S. 10. Tuma beschränkt hingegen den Begriff "agrarian reform" auf Verbesserungen in einem oder mehreren Bereichen der Landwirtschaft: Tuma, Elias H., Twenty-Six Centuries ..., a.a.O., S. 14.

2) Dies gilt besonders auch für das Gebiet der Indischen Union, das regional und saisonal höchst unterschiedliche Bedingungen aufzuweisen hat. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems of India, 8. Aufl., Allahabad 1976, S. 5 - 8 und 12. Einen detaillierten Überblick über die Auswirkungen der klimatischen Bedingungen auf den Anbau von Pflanzen gibt Chang. Vgl. dazu: Chang, Jen-Hu, Climate and Agriculture. An ecological survey, Chicago 1968.

3) So dient z.B. die Anpflanzung von Waldstreifen dem Schutz vor der Winderosion. Vgl. dazu die Beschreibung der Aufgaben dieser "Shelterbelts" bei Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O. S. 83. Eine ausführliche Beschreibung der Probleme der Bodenerosion findet sich ebenda, S. 18 - 46.

4) Neben einer Vergrößerung der landwirtschaftlich nutzbaren Bodenfläche durch Abholzung ist auch eine Verringerung der landwirtschaftlich nutzbaren Bodenfläche durch Wiederaufforstung möglich. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 58 f. Auf eine Untersuchung der indischen Forstwirtschaftspolitik muß hier verzichtet werden. Vgl. dazu: Mamoria, C.B.: Agricultural Problems ..., a.a.O. S. 57 - 86.

1.1.2. Natürliche und künstliche Bewässerung

Für die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens sind die auf die jeweiligen Flächen entfallenden Niederschlagsmengen sowie die Zeitpunkte und die Sicherheit der Regenfälle von Bedeutung¹⁾. Gebiete, in denen die für die landwirtschaftliche Erzeugung benötigten Wassermengen in Form von rechtzeitigen und sicheren Regenfällen zur Verfügung stehen, sind zu unterscheiden von regenarmen Regionen²⁾. In diesen Regionen sowie in Gebieten mit zeitlich und mengenmäßig wechselnden Regenfällen sind die Möglichkeiten künstlicher Bewässerung für die landwirtschaftliche Produktion ein wesentlicher Bestimmungsfaktor³⁾. Werden diese Bodenflächen durch den Anschluß an Kanalsysteme bewässert, spielen die über das Kanalsystem zur Verfügung gestellten Wassermengen und die Zeitpunkte der Wasserzufuhr für die landwirtschaftliche Erzeugung eine Rolle⁴⁾. Bei der Bewässerung mit Hilfe von Brunnen werden Wassermengen und Zeitpunkte der Wasserentnahme durch die Fördermöglichkeiten begrenzt, die ihrerseits von der Höhe des Grundwasserspiegels, der Tiefe der Brunnen sowie der Fördermethode abhängen⁵⁾.

1) Bêteille, André, The Study of Agrarian Systems: An Anthropological Approach, S. 26, in: Bêteille, André, Studies in Agrarian Social Structure, Delhi 1974, S. 15 - 34.

2) ebenda, S. 26. Zur regionalen Verteilung der Niederschläge vgl. ebenda, S. 15-17.

3) Besonders problematisch ist die Situation in Gebieten, die in Jahren mit normalen Regenfällen die für die landwirtschaftliche Produktion erforderlichen Wassermengen in Form von Niederschlägen erhalten, weil in diesen Gegenden häufig künstliche Bewässerungsmöglichkeiten nicht in ausreichendem Maß vorhanden sind, so daß in regenarmen Jahren Mißernten zu verzeichnen sind. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems a.a.O., S. 8 - 11.

4) Den ökonomischen Nutzen der Kanalbewässerung beschreibt Mamoria ausführlich. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O., S. 173 - 177.

5) Auf die wachsende Bedeutung der Bewässerung mit Hilfe von Brunnen weist Mamoria hin. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a. O., S. 182 - 184.

1.1.3. Beschaffenheit und Nutzung des Bodens

Bei der landwirtschaftlichen Nutzung spielt die geographische Lage der Bodenflächen im Hinblick auf die klimatischen Bedingungen und die Bewässerungsmöglichkeiten eine Rolle¹⁾. Entscheidend ist auch die Zusammensetzung des Bodens hinsichtlich der darin enthaltenen Nährstoffe als Voraussetzung für den Anbau von Nutzpflanzen²⁾. Die Art des Pflanzenbaues ist u.a. abhängig von dem zur Verfügung stehenden Saatgut, den Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, von Änderungen der Preise der angebauten und/oder alternativ anbaubarer landwirtschaftlicher Erzeugnisse, von der Größe der landwirtschaftlich genutzten Flächen der einzelnen bäuerlichen Betriebe, von den Produktionsanteilen, die gegebenenfalls für die Deckung des Eigenbedarfs dienen, von den vorhandenen Nutztieren, Maschinen und Arbeitskräften, von den zur Anwendung gelangten Produktionstechniken, von den Möglichkeiten der Beschaffung von Geldmitteln aufgrund von Krediten sowie von Lager- und Vermarktungsmöglichkeiten³⁾.

- 1) Auf die Auswirkungen der unterschiedlichen Bewässerungsmöglichkeiten für die Art des Anbaues von Pflanzen wurde in der vom Indian Council on Agricultural Research eingeleiteten Studie "Factors Influencing Cropping Patterns on Individual Holdings in Some States" hingewiesen, deren Ergebnisse Mamoria zusammenfaßt. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O., S. 103. Zur geographischen Lage der Hauptanbauggebiete siehe: ebenda, S. 87 f.
- 2) Eine Beschreibung der in Indien vorhandenen Bodenarten findet sich bei Mamoria. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 17 - 22.
- 3) ebenda, S. 102.

1.1.4. Bodenverteilung und Betriebsgröße

Für die Art der landwirtschaftlichen Nutzung von Bodenflächen ist auch entscheidend, wie groß die von einem einzelnen Betrieb genutzte Fläche ist und ob die Nutzung aufgrund von Eigentum an den betreffenden Bodenflächen oder aufgrund von Pachtvereinbarungen erfolgt¹⁾. Von Bedeutung ist dabei auch der Grad der Fragmentierung der landwirtschaftlich genutzten Bodenflächen der einzelnen bäuerlichen Betriebe, d.h. die Aufteilung der Gesamtfläche eines Betriebes auf kleinere Parzellen sowie die räumliche Lage dieser Feldstücke²⁾.

1.2. Landreform in Indien

1.2.1. Ziele

In Indien wurden mit der Landreform verschiedene Zielsetzungen verbunden. Zunächst ging es um die Beseitigung der Rechte der örtlichen Steuereinnahmer³⁾. Diese für die Abführung der Steuern verantwortlichen Personen waren während der Zeit der britischen Herrschaft in Indien entweder als Eigentümer der Landgebiete eingesetzt worden, für deren Steuerzahlungen sie zu sorgen hatten, oder hatten als Folge der Steuererhebungstätigkeit Eigentum an Bodenflächen erworben⁴⁾. An die Stelle dieser Personengruppe sollte nun der Staat treten.

- 1) Umstritten ist, welche Bodenfläche als Mindestgröße für eine effiziente landwirtschaftliche Nutzung des Bodens anzusehen ist. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 141 f. Zu den Größenklassen landwirtschaftlicher Betriebe in Indien vgl. ebenda, S. 144 f.
- 2) Auf die nachteiligen ökonomischen Auswirkungen der Fragmentierung der in individuellem Eigentum befindlichen Bodenflächen weist Mamoria ausdrücklich hin. Vgl. dazu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 156 f. Zum Grad der Fragmentierung vgl. ebenda, S. 154.
- 3) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 917 und 919.
- 4) Vgl. ebenda, S. 915.

Außerdem sollte durch die Landreform die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Bodeneigentümer erhöht werden, um eine breitere Streuung des Eigentums an Bodenflächen zu erreichen¹⁾.

Ferner sollte die Abhängigkeit der Pächter von den Grundeigentümern verringert und die wirtschaftliche Lage der Pächter verbessert werden²⁾.

Es wurde erwartet, daß dadurch auch die Produktivität der Landwirtschaft insgesamt gesteigert werden und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung erreicht werden kann³⁾.

1.2.2. Maßnahmen

Seit der Unabhängigkeit der Indischen Union wurden Landreformmaßnahmen mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den einzelnen Unionsstaaten eingeleitet.

In den meisten indischen Unionsstaaten wurden Gesetze erlassen, durch die der Boden, der sich in individuellem Eigentum befinden darf, flächenmäßig begrenzt wurde⁴⁾. Den Eigentümern wurde das Recht belassen, die unterhalb der Höchstgrenze liegende Bodenfläche selbst zu bewirtschaften⁵⁾.

Durch die Festlegung von Höchstgrenzen wurden die Zukaufsmöglichkeiten von Bodenflächen für die Grundeigentümer beschränkt. Für die in individuellem Eigentum befindlichen Bodenflächen, die die Höchstgrenze übersteigen, wurde eine Abgabepflicht erlassen⁶⁾. Dabei wurden verschiedene Arten der Abtretung vorgesehen.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 918.

2) ebenda, S. 918 f.

3) ebenda, S. 918 f.

4) ebenda, S. 937. Die in den einzelnen Unionsstaaten festgelegten Höchstgrenzen für individuellen Bodenbesitz betrugen 2,0 bis 24,28 ha: ebenda, S. 937.

5) ebenda, S. 919.

6) ebenda, S. 923.

In einigen Fällen wurden die Pächter, die die überschüssigen Flächen bewirtschafteten, zu Eigentümern dieser Flächen erklärt mit der Maßgabe, an die früheren Eigentümer Entschädigungszahlungen in jährlichen Raten vorzunehmen¹⁾.

In anderen Fällen übernahm der jeweilige Unionsstaat das Eigentum an den überschüssigen Bodenflächen, leistete Entschädigungszahlungen an die früheren Eigentümer und verkaufte das Land an die Pächter von Überschußflächen weiter, wobei diese den Kaufpreis in Raten an den Staat zu entrichten hatten²⁾.

Zum Teil blieb der jeweilige Unionsstaat auch Eigentümer der Überschußflächen und verpachtete den Boden neu³⁾.

Sofern der Staat das Eigentum an den überschüssigen Bodenflächen übernahm, erfolgten Entschädigungszahlungen unterschiedlicher Art und Höhe.

Orientierte sich die Höhe der Zahlungen in einigen Fällen an dem Marktpreis der Bodenflächen, so wurde in anderen Fällen die Höhe der erzielten Pachteinnahmen als Maßstab verwendet⁴⁾.

Es kam auch vor, daß die Höhe der Entschädigungszahlungen an dem Einkommen der die überschüssigen Flächen abtretenden Grundeigentümer bemessen wurde, so daß die Eigentümer mit kleineren abzutretenden Bodenflächen eine höhere Entschädigungszahlung erhielten als die Eigentümer großer Flächen⁵⁾.

1) Mamoria C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 919 f.

2) ebenda, S. 921.

3) ebenda, S. 921.

4) ebenda, S. 926.

Auf den engen Zusammenhang zwischen dem Marktpreis der Bodenflächen und den aus der Verpachtung dieser Bodenflächen erzielbaren Einnahmen weist M.R. Haswell hin. Vgl. hierzu: Haswell, M.R., *Economics of Development in Village India*, London 1967, S. 45-47.

5) ebenda, S. 926.

Die Abgeltung der Entschädigungsansprüche erfolgte zum Teil in Form von Barzahlungen - meistens bei der Abtretung kleinerer Flächen -, zum Teil in Form staatlicher Schuldverschreibungen - besonders bei größeren Flächen¹⁾.

Weitere Gesetze, die in verschiedenen Unionsstaaten erlassen wurden, sollten einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Pächter dienen.

In einigen Unionsstaaten wurden die Pächter mit einem Dauernutzungsrecht für die zum Zeitpunkt des Erlasses bewirtschafteten Bodenflächen ausgestattet, wodurch die Eigentümer von der eigenen wirtschaftlichen Nutzung des Bodens ausgeschlossen wurden²⁾.

In anderen Unionsstaaten wurde verfügt, daß die Eigentümer die ihnen gehörenden Bodenflächen selbst bewirtschaften können, wobei den bisherigen Pächtern aber Flächen mit bestimmter Mindestgröße zur Nutzung erhalten bleiben müssen³⁾.

In einzelnen Unionsstaaten wurde festgelegt, daß die Eigentümer Bodenflächen mit begrenztem Umfang selbst nutzen können, ohne daß den früheren Pächtern ein Anspruch auf Mindestflächen verbleibt⁴⁾.

In einigen Unionsstaaten wurden Gesetze erlassen, die für die Laufzeit von Pachtverträgen eine Mindestdauer vorschrieben⁵⁾.

1) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 926.

2) ebenda, S. 930. Eine entsprechende Maßnahme wurde u.a. in Uttar Pradesh erlassen.

3) ebenda, S. 930. Diese Verfügungen ergingen u.a. in Punjab, Gujarat und Maharashtra.

4) ebenda, S. 931. Diese Vorschriften wurden u.a. in West-Bengalen verfügt.

5) ebenda, S. 920.

In mehreren Unionsstaaten wurden gesetzliche Maßnahmen zur Begrenzung der Pachthöhe erlassen¹⁾. Hierbei wurde meistens eine Begrenzung der jährlich zu leistenden Pachtzahlung auf höchstens 20 bis 25 % des jährlichen Ernteertrages vorgeschrieben, wobei in bestimmten Fällen Abweichungen zugelassen wurden²⁾. So wurde die Festlegung der Pachthöhe zum Teil von der Bodenbeschaffenheit und den Bewässerungsmöglichkeiten abhängig gemacht³⁾. Zum Teil wurde den Eigentümern kleinerer Bodenflächen bei der Weiterverpachtung ein Anspruch auf eine Pachtzahlung bis zur Höhe von 50 % des Ernteertrages des Pächters zugestanden⁴⁾.

Außerdem wurden Bestimmungen über die bei Verstößen gegen die gesetzlichen Vorschriften zur Ausgestaltung der Pachtbeziehungen zu verhängenden Strafen erlassen⁵⁾.

In allen Unionsstaaten wurde das Grundeigentumsrecht der örtlichen Steuereinnahmer aufgehoben und das Eigentum an diesen Bodenflächen zunächst vom Staat übernommen⁶⁾.

1.2.3. Zielerreichungsgrad

Die Grundeigentumsrechte der örtlichen Steuereinnahmer aus der Zeit der britischen Herrschaft in Indien wurden in allen Unionsstaaten beseitigt, die Eigentumsrechte von den jeweiligen Staaten übernommen⁷⁾.

1) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 928 - 930.

2) ebenda, S. 928.

3) ebenda, S. 929.

4) ebenda, S. 929.

5) ebenda, S. 935.

6) ebenda, S. 923.

7) ebenda, S. 923.

Durch die Höchstgrenzengesetzgebung wurden Bodenflächen in nennenswertem Umfang zu Überschußflächen erklärt und zum Teil an neue Eigentümer abgegeben¹⁾.

Auf der anderen Seite kam es jedoch zu weit verbreiteten Umgehungen der Gesetze über die Höchstgrenzen, die überwiegend das individuelle Eigentum an Bodenflächen einschränkten²⁾.

Den gesetzlichen Vorschriften konnte so oft schon durch eine - häufig vorgebliche - Aufteilung der Bodenflächen auf die Familienmitglieder des jeweiligen Grundeigentümers entsprochen werden³⁾. Teilweise wurden die Bodenflächen auch an die von dem Grundeigentümer beschäftigten - vorher landlosen - Arbeiter verteilt, ohne daß diese ihre Eigentumsrechte ausüben konnten, so daß sich an der wirtschaftlichen Lage dieser Landarbeiter nichts änderte⁴⁾.

Durch die Gesetze zur Regelung der Pachtbeziehungen erhielt eine große Zahl von Pächtern Eigentumsrechte an den von ihnen bewirtschafteten Bodenflächen⁵⁾.

Auf der anderen Seite führten diese Gesetze jedoch zu einer weit verbreiteten Aufkündigung von Pachtvereinbarungen durch die Eigentümer der Bodenflächen, wobei die Beendigung der Pachtverhältnisse gegenüber offiziellen Stellen als "freiwillige Vereinbarung" gekennzeichnet wurde⁶⁾.

1) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 923. Ein Überblick über die Durchführung der Landumverteilungsmaßnahmen in den einzelnen Staaten gibt Mamoria: ebenda, S. 924 f, Tabelle A.

2) Maddison, Angus, Class Structure and Economic Growth. India and Pakistan since the Moghuls, London 1971, S. 104.

3) Harborth, Hans-Jürgen, Indien - ein neues weltwirtschaftliches Kraftfeld?, Göttingen 1965, S. 122 f.

4) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 941.

5) ebenda, S. 932. Dort ist auch eine Übersicht über die Maßnahmen in den einzelnen Staaten enthalten: ebenda, S. 932.

6) ebenda, S. 928 und 940.

Auch die Vorschriften zur Begrenzung der Höhe der jährlichen Pachtzahlungen wurden meistens nicht eingehalten, Pachtentgelte in Höhe von 50 % des jährlichen Ernteertrages sind in den meisten Gebieten der Indischen Union weiterhin üblich¹⁾. Zum Teil wurden die tatsächlich bestehenden Pachtbeziehungen auch als "Eigennutzung" mit Hilfe von "Landarbeitern" gegenüber offiziellen Stellen bezeichnet, um so den gesetzlichen Bestimmungen auszuweichen.

Sofern in den Gesetzen auch Strafen bei Verstößen gegen die Vorschriften zur Regelung der Pachtbeziehungen enthalten waren, wurden diese nur selten verhängt²⁾. Außerdem fehlte eine Vorschrift zur Wiedereinsetzung von Pächtern in ihre früheren Rechte, so daß selbst im Falle von verhängten Strafen sich die wirtschaftliche Situation der Pächter nicht verbesserte, was sich besonders im Fall einer einseitigen Beendigung des Pachtverhältnisses durch die Grundeigentümer für die früheren Pächter nachteilig auswirkte³⁾.

1.2.4. Beurteilung

Untersuchungskommissionen und Konferenzen der zuständigen Minister in der Indischen Union kamen zu dem Ergebnis, daß die Ziele der Landreform bisher nicht erreicht werden konnten⁴⁾.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 929 f.

2) ebenda, S. 935.

3) ebenda, S. 935.

4) Zu diesem Ergebnis kamen u.a. das "Land Reforms Implementation Committee" ("Nanda-Report") im Jahr 1964, die Plankommission ("Survey on Progress of Landreforms") im Jahr 1966, eine Konferenz der Chefminister der indischen Unionsstaaten im Jahr 1970. Vgl. hierzu Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 940 - 944. Im Entwurf der Plankommission für den 5-Jahr-Plan 1978 - 1983 heißt es dazu: "The present status of land reforms, however, is not quite satisfactory". (Government of India, Planning Commission, *Draft Five Year Plan 1978 - 1983*, New Delhi 1978, S. 131)

Durch die Höchstgrenzengesetzgebung wurde die bestehende Landverteilung nur geringfügig geändert¹⁾.

Die Gesetze zur Regelung der Pachtbeziehungen haben die wirtschaftliche Lage der Pächter nicht in nennenswertem Ausmaß verbessern können, sondern zur Beendigung zahlreicher Pachtvereinbarungen geführt²⁾. Infolgedessen hat sich die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten ohne eigene Bodennutzungsmöglichkeit eher noch erhöht.

Für diese Entwicklung war nicht das Fehlen von Gesetzen ausschlaggebend, sondern die Ausgestaltung dieser Gesetze, durch die legale und illegale Umgebungsmöglichkeiten eröffnet und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften nur unzureichend geahndet wurden. Außerdem fehlte seitens der Regierungen der Unionsstaaten häufig der Wille bzw. die Möglichkeit, selbst die vorhandenen Bestimmungen in der Praxis auch durchzusetzen³⁾.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 939.

2) ebenda, S. 933. Zu diesem Ergebnis kommt aufgrund eigener Feldforschung im Distrikt Tanjore (Südindien) auch Bêteille: Bêteille, André, *The Social Framework of Agriculture*, S. 85, in: Bêteille, André: *Studies in Agrarian Social Structure*, a.a.O., S. 56 - 116. Zu den bisherigen Ergebnissen der Landumverteilungsmaßnahmen vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 924.

3) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 944. Die Plankommission kommt zu dem Ergebnis: "A more equitable distribution of land resources has consistently been a major policy objective since independence. But the will to implement this policy has been sadly lacking all along". (Government of India, Planning Commission, *Draft Five Year Plan 1978 - 1983*, a.a.O., S. 131). Baran vertritt die Auffassung, daß sich die indische Regierung nicht gegen den Widerstand der bauerlichen Interessengruppen durchsetzen kann: Baran, Paul A., *The Political Economy of Growth*, New York 1957, S. 226.

1.3. Unterschiedliche Strategien zur Landreform im Vergleich
Nachdem bisher die Auswirkungen von Landreformmaßnahmen in Indien dargestellt wurden, sollen jetzt unter theoretischen Aspekten alternative agrarpolitische Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse und ihre voraussichtlich zu erwartenden Auswirkungen untersucht werden.

1.3.1. Änderungen der Eigentumsordnung

1.3.1.1. Verstaatlichung

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie wird die gesamte landwirtschaftlich nutzbare Bodenfläche in Staatseigentum überführt, die früheren Besitzer werden entschädigungslos enteignet, das Privateigentum an Boden wird vollständig aufgehoben¹⁾.

Die Durchführung einer solchen Maßnahme wird in der Regel in den meisten Entwicklungsländern am Widerstand der betroffenen Bauern scheitern. Selbst wenn es der Regierung eines Entwicklungslandes durch entsprechende Zwangsmaßnahmen gelingen sollte, die vollständige Enteignung durchzuführen, so wird die wirtschaftlich effiziente Nutzung des Bodens und die Leitung und Durchführung aller landwirtschaftlichen Tätigkeiten die Leistungsfähigkeit der Verwaltung eines Entwicklungslandes in materieller und personeller Hinsicht deutlich überfordern²⁾.

1) Eine so weitgehende Maßnahme wurde bisher noch in keinem Land der Welt durchgeführt. Auf die Schwierigkeit der Durchführung einer solchen Landreform weist auch Hunter hin: Hunter, Guy, *Modernizing Peasant Societies, A Comparative Study in Asia and Africa*, London 1969, S. 149.

2) Auch die Verwaltung eines Industrielandes kann die Probleme einer vollständig verstaatlichten Landwirtschaft nicht bewältigen. Selbst in einem Industrieland wie der UdSSR konnten die administrativen Probleme im Bereich der verstaatlichten Landwirtschaft bisher noch nicht gelöst werden. Vgl. hierzu: Raupach, Hans, *System der Sowjetwirtschaft. Theorie und Praxis*, Reinbek 1968, S. 184 - 200. Dabei wird eine breite Schicht der auf dem Land lebenden Bevölkerung aufgrund fehlender Ausbildung nicht an den Entscheidungsprozessen mitwirken können: Hunter, Guy, *Income Distribution, Agricultural Development and Political Will - Some Reflections*, S. 105, in: Dinwiddy, Bruce (ed.) *European Development Policies*, New York 1973, S. 103-113.

1.3.1.2. Verstaatlichung mit Ausnahme von Kleinstparzellen

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich von einer vollständigen Abschaffung des Privateigentums an Boden dadurch, daß die früheren Grundeigentümer Kleinstparzellen weiterhin selbständig bewirtschaften können, während die übrigen Bodenflächen staatliches Eigentum sind und staatlicher Verwaltung unterstehen ¹⁾.

Das Grundproblem der Überforderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung eines Entwicklungslandes bei der Leitung der landwirtschaftlichen Erzeugung besteht auch hier. Allerdings wird die landwirtschaftliche Produktion im Vergleich zur vollständigen Verstaatlichung aufgrund der intensiven Bewirtschaftung der privaten Parzellen höher sein und die Versorgungslage aufgrund der Deckung eines Teiles des Eigenbedarfs der früheren Grundeigentümer auf den Kleinstparzellen zumindest für diese Personengruppe besser sein. Die Versorgung der übrigen Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird gesteigert, wenn der private Verkauf der auf den Kleinstparzellen erzeugten landwirtschaftlichen Güter zugelassen wird ²⁾.

1.3.1.3. Verstaatlichung von Oberschußflächen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie bleibt das Privateigentum an Boden innerhalb bestimmter Grenzen bestehen. Die diese Höchstgrenzen übersteigenden Flächen werden entschädigungslos in Staatseigentum überführt und vom Staat wirtschaftlich genutzt ³⁾.

- 1) Dieser Fall entspricht den in der UdSSR getroffenen Maßnahmen bei der Verstaatlichung der Landwirtschaft, wenn von der unterschiedlichen Rechtsform und Organisationsstruktur der danach gegründeten Sowchosen (Staatsbetriebe) und Kolchosen (Genossenschaftsbetriebe) abgesehen wird. Vgl. hierzu: Raupach, Hans, System der Sowjetwirtschaft. Theorie und Praxis, a.a.O., S. 184-200.
- 2) Für die UdSSR in den Jahren 1958/59 schätzt Raupach die Eigenversorgung der Kolchosmitglieder mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf den 1/2 ha großen eigengenutzten Flächen auf 100 %. Auf diesen Flächen wurden 30 % des gesamten Rinderbestandes gehalten (1965) und 15 % der Fleischproduktion erzeugt (1962): ebenda, S. 194.
- 3) Dieses Modell einer Landreform wurde bisher noch nicht in irgendeinem Land verwirklicht.

Dieser Fall unterscheidet sich von dem Fall des Privateigentums an Kleinstparzellen, die überwiegend der Deckung des Eigenbedarfs dienen, dadurch, daß die in Privateigentum verbleibenden Bodenflächen so groß bemessen werden, daß vermarktungsfähige Ernteüberschüsse entstehen. Damit tragen zur Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zum einen die bisherigen Produzenten, zum anderen die auf den verstaatlichten Bodenflächen errichteten staatlichen landwirtschaftlichen Betriebe bei.

Der wirtschaftliche Effekt dieser Maßnahme ist dabei u.a. abhängig von der Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung der Überschußflächen durch die früheren Eigentümer. Sofern der Nutzungsgrad vorher gering war, kann diese agrarpolitische Strategie zu einer Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung führen¹⁾.

1.3.1.4. Zwangsabgabe von Überschußflächen

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich von den bisher beschriebenen Fällen dadurch, daß die früheren Eigentümer von Überschußflächen Entschädigungsleistungen für die von Ihnen abgegebenen Flächen erhalten²⁾.

Die Art, Höhe und Zeitdauer der Entschädigungsleistungen ist in erster Linie von den finanziellen Möglichkeiten im Rahmen der staatlichen Haushaltsgestaltung eines Entwicklungslandes abhängig, die in der Regel keine hohen Zahlungen in kurzen Zeiträumen ermöglichen werden. Bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln ist jedoch auch zu berücksichtigen, daß durch die Art und Weise der Ausgleichszahlungen der Nutzungsgrad der den

1) Ein geringer Nutzungsgrad von Bodenflächen in der Landwirtschaft ist dann zu beobachten, wenn der Grundeigentümer nicht selbst in der Landwirtschaft tätig ist und u.U. auch nicht auf dem Land wohnt. Bêteille hat allerdings in Punjab, Haryana und West Uttar Pradesh beobachtet, daß die Eigentümer großer Flächen nicht mehr diesem feudalen Typ des Grundbesitzers entsprechen, sondern die wirtschaftlichen Chancen der Landwirtschaft selbst nutzen, mithin einen "ökonomischen" Typ darstellen: Bêteille, André, *The Social Framework of Agriculture*, a.a.O., S. 80.

2) Diese Maßnahmen wurden in Indien durchgeführt. Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

Bauern belassenden Bodenflächen und damit die Höhe der landwirtschaftlichen Erzeugung beeinflußt werden kann. Je höher der Anteil der Barzahlungen zur Abgeltung der Ansprüche ist und je schneller die Entschädigungsleistungen den Bauern zufließen, um so eher werden die finanziellen Voraussetzungen für Investitionen der Bauern in den ihnen verbliebenen Bodenflächen geschaffen. Dies gilt unter der Voraussetzung, daß den Bauern eine derartige Investitionstätigkeit (z.B. der Bau einer Bewässerungsanlage) als durchführbar und hinsichtlich der zu erwartenden Ertragssteigerungen als wirtschaftlich sinnvoll erscheint und die den Bauern zufließenden Beträge nicht für andere Zwecke (z.B. Tilgung von Krediten der örtlichen Geldverleiher) verwendet werden.

1.3.1.5. Zwangsabgabe von Überschußflächen mit Weiterverpachtung
Diese agrarpolitische Strategie entspricht dem vorigen Fall, wobei jedoch die gegen Entschädigungsleistung in das Eigentum des Staates überführten Bodenflächen an andere Bauern verpachtet werden¹⁾.

Dabei können diese Bodenflächen an bisher landlose in der Landwirtschaft tätige Arbeiter verpachtet werden oder von Bauern mit Eigentum an Bodenflächen unterhalb der festgelegten Höchstgrenzen zur Aufstockung der von ihnen bewirtschafteten Flächen bis zur Höchstgrenze hinzugepachtet werden.

Die ökonomischen Auswirkungen sind in beiden Fällen verschieden. Sofern die Bauern die in ihrem Eigentum befindlichen Bodenflächen durch die Zupachtung weiterer Flächen bis zur Höchstgrenze aufstocken, ist wahrscheinlich, daß die gepachteten Bodenflächen ausschließlich für die Erzeugung von landwirtschaftlichen Gütern verwendet werden, die vermarktet werden sollen.

Wird hingegen das Land vom Staat an bisher landlose in der Landwirtschaft tätige Arbeiter verpachtet, wird zumindest ein Teil der landwirtschaftlichen Erträge dieser Flächen für die Deckung des Eigenbedarfs verwendet werden.

1) In Indien kam diese agrarpolitische Strategie zur Anwendung, Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

1.3.1.6. Zwangsabgabe von Überschußflächen mit Weiterverkauf
Diese agrarpolitische Strategie entspricht dem vorigen Fall, wobei jedoch die gegen Entschädigungsleistungen zunächst in staatliches Eigentum überführten Bodenflächen an andere Bauern weiterverkauft werden¹⁾.

Auch hier ergeben sich unterschiedliche ökonomische Auswirkungen im Falle des Weiterverkaufs der Bodenflächen an bisher landlose in der Landwirtschaft tätige Arbeiter im Vergleich zum Weiterverkauf an Bauern mit bereits vorhandenem Eigentum an Bodenflächen unterhalb der Höchstgrenzen.

Der Kauf von Bodenflächen im Vergleich zur Anpachtung ist für die Bauern deshalb vorteilhaft, weil sie mit einer langfristigen Nutzungsmöglichkeit hinsichtlich der erworbenen Flächen rechnen können. Hieraus kann sich eine größere Investitionsbereitschaft ergeben, da nicht die Gefahr besteht, daß die Investitionstätigkeit - wie im Fall einer Anpachtung von Bodenflächen - letztlich einer anderen Person zugute kommt. Diese Überlegung dürfte besonders bei solchen Investitionen eine Rolle spielen, die zu einer langfristigen Ertragssteigerung der Bodenflächen führen, wie z.B. eine nachhaltige Verbesserung der Qualität des Bodens durch eine angemessene Düngung oder der Bau von Bewässerungseinrichtungen.

Für den Staat ist der Weiterverkauf noch insofern vorteilhaft, als auf den Aufbau einer Verwaltung zur Durchführung und Kontrolle der Pachtvereinbarungen verzichtet werden kann, was zu Kosten- und Personaleinsparungen führt.

Inwieweit die neuen Eigentümer der Bodenflächen die Zahlung des Verkaufspreises an den Staat tatsächlich vornehmen können, ist abhängig von der Höhe des Verkaufspreises, der Größe der verkauften Bodenflächen und der Erträge als Folge der landwirtschaftlichen Nutzung dieser Flächen durch die neuen Besitzer. Für den Fall, daß die verkauften Bodenflächen sehr klein bemessen sind und an vorher landlose Arbeiter verteilt werden, sind keine nennswerten Verkaufserlöse zu erzielen.

1) Zu diesen in Indien durchgeführten Maßnahmen vgl. Unterabschnitt 1.2.2.

Dienen die verteilten Bodenflächen überwiegend zur Aufstockung des vorhandenen Landbesitzes von Bauern bis zur Höchstgrenze, dann werden diese Feldstücke nicht zur Deckung des Eigenbedarfes dieser Bauern herangezogen, sondern für die Produktion vermarktungsfähiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse eingesetzt werden. Damit können dann die Voraussetzungen für die Bezahlung des Verkaufspreises aus diesen zusätzlich erzielbaren Ernteerträgen geschaffen werden. Im letzteren Fall kann der Staat also mit der Bezahlung des Verkaufspreises durch die neuen Eigentümer, gegebenenfalls in Form einer über mehrere Jahre verteilten Bezahlung in einzelnen Raten, rechnen. Wird die Höhe der jährlichen Tilgungs- und Zinszahlungen über die Höhe der Pachtzahlungen, die der Staat im Fall einer Verpachtung der Bodenflächen erzielen könnte, festgesetzt, so ist die Mittelbindung des Staates aus den Entschädigungszahlungen an die früheren Eigentümer beim Weiterverkauf niedriger als bei einer Weiterverpachtung der zu verteilenden Bodenflächen.

1.3.1.7. Zwangsverkauf von Überschußflächen

Bei dieser agrarpolitischen Strategie, die sonst dem vorigen Fall entspricht, erhalten die Grundeigentümer, die Überschußflächen abgeben, Entschädigungsleistungen in Höhe des Marktpreises dieser Bodenflächen¹⁾.

Dieser für die früheren Eigentümer vorteilhaften Regelung würde auf der anderen Seite die Notwendigkeit entsprechen, auch Verkaufspreise, die sich eng an dem Marktpreis dieser Bodenflächen orientieren, von den neuen Eigentümern zu fordern, wenn die Mittelbindung des Staates in Grenzen gehalten werden soll.

1) Auch dieser Fall ist in Indien aufgetreten. Vgl. dazu Unterabschnitt 1.2.2. Dort wurde bereits auf den engen Zusammenhang zwischen Marktpreisen für Bodenflächen und die erzielbaren Einnahmen aus der Verpachtung hingewiesen. Der Marktpreis und die Pachteinnahmen sind abhängig von den landwirtschaftlichen Erträgen je Flächeneinheit, wie M.R. Haswell zeigt. Vgl. hierzu: Haswell, M.R., *Economics of Development in Village India*, a.a.O. S. 46, besonders Tabelle 6.

1.3.1.8. Ankauf von Bodenflächen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie kaufen staatliche Stellen Land zu Marktpreisen an, um es an andere Bauern weiterzuverkaufen¹⁾. Der Staat übernimmt dabei die Aufgabe eines Maklers, die ggf. mit einer Kreditierung des Verkaufspreises verbunden ist. Dabei kann sich der Staat den Verkauf von so erworbenen Bodenflächen an bestimmte Personengruppen vorbehalten, um so die Verteilung des Eigentums an Bodenflächen zu verändern.

Auch hier besteht wieder die Möglichkeit des Verkaufs der Bodenflächen an Bauern mit Landbesitz unterhalb von staatlicherseits festgelegten Höchstgrenzen oder der Verkauf an bisher landlose Arbeiter.

Die Tatsache, daß von dieser Möglichkeit bisher wenig Gebrauch gemacht wurde, hängt zum einen mit dem sehr hohen Mittelaufwand für den Staat zusammen und ist andererseits eine Folge der häufig nur geringen Bereitschaft von Grundeigentümern, überhaupt Bodenflächen zu verkaufen²⁾.

1.3.2. Änderungen der Pachtvereinbarungen

1.3.2.1. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter ohne Entschädigungsleistungen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie werden die Pächter zu Eigentümern der von ihnen aufgrund von Pachtvereinbarungen bewirtschafteten Bodenflächen erklärt, ohne daß Entschädigungsleistungen an die früheren Eigentümer erfolgen³⁾.

1) Zur Problematik der Ermittlung von Marktpreisen vgl. auch die Überlegungen im Punkt 1.3.1.7.

2) Der Finanzbedarf für eine Bodenmaklertätigkeit staatlicher Institutionen läßt die Wahrscheinlichkeit der Durchführung dieser agrarpolitischen Strategie als gering erscheinen. Zum Problem der ständig steigenden Bodenpreise vgl. auch: Kessinger, Tom G., Vilyatpur 1848-1968, Berkeley u.a. 1974, S. 130-138, besonders S. 133, Tabelle 19.

3) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

Gleichzeitig muß durch staatliche Maßnahmen sichergestellt werden, daß die Pächter die neugewonnenen Eigentumsrechte auch tatsächlich ausüben können, ohne daß die früheren Eigentümer die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit der neuen Besitzer behindern. Vordringlichste Aufgabe ist es, eine Vertreibung der Pächter durch die früheren Eigentümer, die nach außen als "freiwilliger Wegzug" getarnt wird, zu verhindern¹⁾. Die Auswirkungen für die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung sind dann von der Qualifikation des Pächters abhängig, als Eigentümer eine effiziente Bodennutzung betreiben zu können.

Außerdem müssen Leistungen an die früheren Eigentümer, die als Pachtzahlungsersatz dienen, wirksam unterbunden werden, d.h. "Geschenke" oder unentgeltliche Dienstleistungen für die früheren Eigentümer ausgeschlossen werden.

Diese Maßnahmen überfordern die staatliche Verwaltung der meisten Entwicklungsländer, da umfangreiche und regelmäßige Kontrollen Voraussetzung für eine Durchsetzung dieser agrarpolitischen Strategie sind.

Die ökonomischen Auswirkungen werden in einem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion aufgrund der zu erwartenden Streitigkeiten über die Nutzungsrechte an den jeweiligen Bodenf lächen liegen²⁾.

1.3.2.2. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter mit staatlich festgesetzten Entschädigungsleistungen

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich vom vorigen Fall dadurch, daß den früheren Eigentümern Entschädigungsleistungen für die in das Eigentum der Pächter übergegangenen Pächter gewährt werden, deren Art und Höhe durch staatliche Stellen festgelegt wird.

1) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

2) Nur eine ausreichende Rechtssicherheit wird die Investitionsbereitschaft der Pächter fördern können und damit auch zur Aufrechterhaltung und Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion führen. Vgl. hierzu: Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Materialsammlungen 9, Frankfurt (Main) 1968, S. 27.

Dazu kann der Staat den ehemaligen Pächtern vorschreiben, an die früheren Eigentümer Entschädigungszahlungen bis zu einer bestimmten Höhe zu leisten ¹⁾.

Hier würde der Staat wirksam zu verhindern haben, daß nicht eine Fortsetzung des Pachtvertrages auf der Grundlage fortlaufender "Entschädigungszahlungen" zustande kommt. Eine Alternative ist die Übernahme der Entschädigungsleistungen durch den Staat, der sich die aufgewendeten Beträge durch die ehemaligen Pächter und neuen Eigentümer entweder zum Teil oder in voller Höhe erstatten läßt ²⁾.

Hier ist ebenfalls vom Staat zu überwachen, daß die ehemaligen Pächter neben den Zahlungen an staatliche Stellen nicht außerdem noch Leistungen für die früheren Eigentümer erbringen müssen.

Die wirtschaftliche Lage der Pächter wird sich nur dann ändern lassen, wenn die tatsächliche Belastung aufgrund der Entschädigungsleistungen niedriger ist als die Höhe der vorher zu entrichtenden Pachtzahlungen. Den ehemaligen Pächtern verbleiben dann mehr Mittel für eine Erhöhung der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Liegt die Gesamtbelastung der ehemaligen Pächter aufgrund von Entschädigungszahlungen und versteckten Nebenleistungen an die früheren Eigentümer aber über der Höhe der vorher erforderlichen Pachtzahlungen, tritt der gegenteilige Effekt ein.

Diese agrarpolitische Strategie erfordert personalintensive Kontrollen, die die Leistungsfähigkeit der Verwaltung eines Entwicklungslandes überfordern werden ³⁾.

1) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

2) Vgl. dazu Unterabschnitt 1.2.2.

3) Diese Auswirkung tritt um so eher ein, je wirksamer die Abgabe der Bodenflächen an den Staat zur Weiterverpachtung an die Pächter gegenüber den früheren Eigentümern durchgesetzt werden kann.

1.3.2.3. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter mit

Entschädigungsleistungen in Höhe des Marktpreises

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich vom vorigen Fall dadurch, daß die früheren Eigentümer für die den Pächtern überlassenen Bodenflächen eine Entschädigung in Höhe des Marktpreises erhalten. Diese Maßnahme stellt also eine Zwangsveräußerung von Bodenflächen dar, die als Voraussetzung eine Ermittlung des Marktpreises dieser Flächen hat ¹⁾. Dabei kann sich ergeben, daß die Pächter die erforderlichen Entschädigungsleistungen selbst nicht in einem überschaubaren Zeitraum aufbringen können, so daß der Staat eine Vorfinanzierung vornehmen muß. Sofern die ehemaligen Pächter dem Staat nicht den vollen Marktpreis der in ihr Eigentum übergegangenen Bodenflächen zu erstatten brauchen, muß der Staat den Differenzbetrag zwischen der Zahlung des Marktpreises an die früheren Eigentümer und den erhaltenen Zahlungen der Pächter aus eigenen Mitteln finanzieren, was einen erheblichen Mittelaufwand für den Staat zur Folge hat ²⁾.

1.3.2.4. Übertragung von Eigentumsrechten an Pächter nach

festgelegter Pachtdauer

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie erhalten Pächter nach einer bestimmten Dauer der Pachtvereinbarungen das Eigentum an den von ihnen bewirtschafteten Flächen ³⁾.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzung dieser Maßnahme ist, daß die Beendigung von Pachtvereinbarungen jeweils vor diesem Zeitpunkt wirksam verhindert wird. Für die Lage der

1) In Taiwan hatten die Pächter als neue Eigentümer den vom Staat an die früheren Grundeigentümer gezahlten Marktpreis zu zahlen, der das Zweieinhalbfache der Ernte der Hauptfrucht betrug. Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 29-31.

2) Eine Alternative hierzu ist ein zeitlich befristeter Zahlungsaufschub, wie er, z.B. in Jahren mit schlechten Ernteergebnissen, in Taiwan zur Anwendung kam: ebenda, S. 31.
Die Notwendigkeit für längere Zahlungsfristen oder auch Zahlungsverzicht ergibt sich besonders in den rückständigen Gebieten der Entwicklungsländer.

3) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

Pächter ist von Bedeutung, daß sie vor Ablauf der festgesetzten Zeitdauer mit starkem Druck der bisherigen Eigentümer rechnen müssen, die Pachtvereinbarungen "freiwillig" zu beenden ¹⁾.

Aufgrund dieser zu erwartenden Unsicherheit wird die Bereitschaft der Pächter sinken, Investitionen in die bewirtschafteten Flächen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung während der Pachtzeit vorzunehmen. Andererseits werden die Eigentümer von Bodenflächen neben dem Versuch der rechtzeitigen Beendigung der laufenden Pachtvereinbarungen vermutlich keine neuen Pachtvereinbarungen mehr abschließen, um der drohenden Enteignung zu entgehen ²⁾.

Die vorhersehbaren Rechtsstreitigkeiten können einen nachteiligen Einfluß auf die Höhe der landwirtschaftlichen Erzeugung haben.

1.3.2.5. Festlegung von Mindestpachtzeiten

Eine weitere agrarpolitische Strategie besteht in der Festlegung von Mindestlaufzeiten für Pachtvereinbarungen ³⁾.

Hierdurch wird die Rechtssicherheit der Pächter erhöht und ihre Bereitschaft gesteigert, Investitionen in die von ihnen landwirtschaftlich genutzten Bodenflächen zu tätigen.

Für die staatlichen Stellen stellt sich das Problem, die Einhaltung der Mindestpachtzeiten sicherzustellen. Hierzu bedarf es eines funktionsfähigen Polizei- und Gerichtswesens, das in den ländlichen Gebieten eines Entwicklungslandes häufig nicht im erforderlichen Ausmaß vorhanden ist ⁴⁾.

1) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

2) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.4.

3) Eine entsprechende Regelung wurde in Taiwan in den Jahren 1949-1951 beschlossen, wobei die Mindestpachtdauer 6 Jahre betrug: Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 26.

4) Dies ist ein Teilproblem aus dem Bereich der Schaffung größerer Rechtssicherheit bei den Nutzungsrechten an Bodenflächen für die landwirtschaftliche Produktion.

1.3.2.6. Begrenzung der Pachthöhe

Hier können verschiedene Maßnahmen eingeleitet werden.

Es kann eine festgelegte Pachtzahlung vorgeschrieben werden mit der Maßgabe, daß diese festgelegte Pachtsumme einen bestimmten Teil des jährlichen Ernteertrages nicht überschreiten darf ¹⁾. Dadurch wird einerseits in normalen Erntejahren dem Verpächter eine bestimmte Höhe der Pachtzahlungen zugestanden, andererseits in Jahren mit schlechten Ernteergebnissen sichergestellt, daß der für die Pachtzahlung erforderliche Ernteertragsanteil nicht zu hoch ausfällt ²⁾.

Die Begrenzung der Pachthöhe bei einer Vereinbarung zur Aufteilung des Ernteertrages auf bestimmte Bruchteile des Gesamtertrages ist ebenfalls möglich ³⁾.

Außerdem kann die Bezahlung bisher unentgeltlicher Dienstleistungen der Pächter für die Eigentümer vorgeschrieben werden ⁴⁾.

Das Grundproblem aller Maßnahmen zur Begrenzung der Höhe der Pachtzahlungen besteht darin, daß sich immer wieder Umgehungen ergeben werden, solange landwirtschaftlich nutzbare Bodenflächen knapp sind und zwischen den möglichen Pächtern ein intensiver Wettbewerb um die Nutzung dieser Flächen besteht.

Kontrollmaßnahmen aller Art können an diesem Sachverhalt kaum etwas ändern, so daß sich alle Pachtbegrenzungsmaßnahmen in der Realität nur schwer durchsetzen lassen.

1) In Taiwan wurde ein Standardpachtsatz, der höchstens 37,5 % des Ernteertrages betragen durfte, festgelegt: Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 26.

2) Auch diese Maßnahme wurde in den Landreformgesetzen in Taiwan vorgesehen: ebenda, S. 26.

3) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

4) Auch diese Maßnahme kam in einigen Gebieten Indiens zur Anwendung.

1.4. Merkmale für die Planung und Durchführung von Strategien zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse

Landreformmaßnahmen zielen auf eine Änderung der Eigentums- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen ab. Voraussetzung hierfür ist eine Feststellung der Rechtsansprüche auf die entsprechenden Bodenflächen¹⁾. Sofern schriftliche Aufzeichnungen hierzu nicht vorhanden, unvollständig oder veraltet sind, werden sich nur die tatsächlich ausgeübten Eigentums- und Nutzungsrechte ermitteln lassen²⁾. Unter Heranziehung aller rechtlich verwertbaren schriftlichen Unterlagen ist zunächst die Rechtmäßigkeit der tatsächlich ausgeübten Rechte zu prüfen. Aufgrund der hieraus gewonnenen Erkenntnisse sowie gemäß der vorgefundenen tatsächlich ausgeübten Rechte ist in einem ersten Schritt ein Kataster einzuführen, in dem die Eigentums- und Nutzungsrechte an den betreffenden Bodenflächen eindeutig Personen zugeordnet werden³⁾.

- 1) Mamoria weist darauf hin, daß eine Landreformgesetzgebung nichts erreichen kann, solange in vielen Gebieten Indiens keine katastermäßige Erfassung der Rechtsansprüche vorgenommen wird: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 944.
- 2) Mamoria macht deutlich, daß für viele Gebiete in Indien nur unvollständige, veraltete, falsche oder auch gar keine Katasterverzeichnisse bestehen: ebenda, S. 944 f.
- 3) Die Notwendigkeit eines richtigen Katasterverzeichnisses und eines einfachen, aber effizienten Systems der Inhaberregistrierung wurde auch von einer Rechtsexpertengruppe im Rahmen eines Untersuchungsprojektes in Asien betont, besonders auch als Grundlage der Kreditgewährung. Vgl. hierzu: Allan, David E./Hiscock, Mary E./Roebuck, Derek (eds.), *Credit and Security. The Legal Problems of Development Financing*, St. Lucia 1974, S. 48.

Bei Streitigkeiten über Eigentums- und Nutzungsrechte erfolgt eine gerichtliche Nachprüfung¹⁾.

Sodann ist sicherzustellen, daß die neu erstellten Katasterverzeichnisse laufend fortgeschrieben werden²⁾. Hierzu ist eine Pflicht zur Anzeige von Änderungen, z.B. als Folge des Verkaufes von Bodenflächen, bei den für das Kataster zuständigen Institutionen gesetzlich zwingend vorzuschreiben und die Einhaltung zu überwachen³⁾.

In dem Katastersind auch alle Pachtvereinbarungen zu erfassen⁴⁾.

Außerdem ist die Schriftform für alle Änderungen der Eigentums- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen vorzuschreiben⁵⁾.

- 1) Wie wichtig diese Maßnahme ist, zeigen die Erfahrungen von Rechtshilfeorganisationen in Delhi und Bombay, wo viele Fälle der Rechtsberatung- bis zu 60 % - Streitigkeiten zwischen Grundbesitzern und Pächtern betreffen: Singhvi, L.M./Friedmann, Daniel H., Free Legal Services in Delhi and Bombay, India, S. 235 und 242 f., in: Committee on Legal Services to the Poor in the Developing Countries: Legal Aid and World Poverty. A Survey of Asia, Africa and Latin-America, New York 1974, S. 226-261.
- 2) Dies hält auch Mamoria als Voraussetzung für jede Landreformgesetzgebung für erforderlich. Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 946.
- 3) Auch hier stellt sich das Problem der Durchsetzbarkeit dieser Gesetze in der Praxis.
- 4) Nur wenn sich die Rechtssicherheit für die Pächter gegen einseitige Änderungen der Pachtbeziehungen durch den Grundeigentümer erhöht, kann sich auch die ökonomische Situation der Pächter verbessern. Diese Beobachtung wurde von Bêteille im Distrikt Tanjore in Südindien gemacht: Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, a.a.O., S. 85.
- 5) Dies würde eine völlige Abkehr von der bisher geübten Praxis bedeuten, Pachtvereinbarungen nur mündlich festzulegen.

Danach ist - ggf. durch gerichtliche und polizeiliche Maßnahmen - sicherzustellen, daß diese Rechte nur gemäß den im Kataster verzeichneten rechtlichen Ansprüchen ausgeübt werden¹⁾. Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen werden, sind Landreformaßnahmen möglich.

Da der Wunsch der auf dem Land lebenden Bevölkerung nach eigenem Bodenbesitz deutlich ausgeprägt ist²⁾, wird sich die Regierung eines Entwicklungslandes häufig gezwungen sehen, eine Begrenzung des individuellen Eigentums an Bodenflächen gesetzlich vorzuschreiben.

Dabei kommt der Festlegung der Höchstgrenze eine besondere Bedeutung zu.

Wird die Höchstgrenze hoch festgesetzt, so behalten die bisherigen Eigentümer große Bodenflächen selbst, wodurch sich der Widerstand gegen die Abgabe von Überschußflächen begrenzen läßt. Vorteilhaft ist unter ökonomischen Aspekten dabei außerdem, daß auch der Einsatz von Maschinen möglich ist, was zu einer erhöhten landwirtschaftlichen Produktivität führen kann. Andererseits ist die in diesem Fall insgesamt abzutretende Überschußfläche nicht sehr groß, so daß sich der Landumverteilungseffekt nach Abgabe dieser Bodenflächen an andere Personen in engen Grenzen hält³⁾.

- 1) Auch hier besteht das Problem in der Bereitstellung des erforderlichen Personals mit entsprechender Qualifikation sowie der Schaffung der erforderlichen Institutionen mit entsprechenden rechtlichen Befugnissen.
- 2) Bethke hat bei einer Untersuchung in Bihar festgestellt, daß bei allen Bauern "ein fast übermächtiger Wunsch" nach Land besteht: Bethke, Gerd S., Bergbau und sozialer Wandel in Indien, Saarbrücken 1973, S. 195.
- 3) Eine Höchstgrenze von 40 acres würde z.B. in Indien dazu führen, daß nur 1,3 % der Gesamtanbaufläche als Überschußland ausgewiesen werden: Vollmer, Franz-Josef, Beschränkungen des ländlichen Eigentums in Indien, S. 113, Tabelle 2, in: Ahrens, Heinz / Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, Wiesbaden 1975, S. 111 - 124.

Wird die Höchstgrenze sehr niedrig festgesetzt, dann ist der Landumverteilungseffekt entsprechend größer¹⁾. Andererseits wird aufgrund der kleineren Bodenflächen der Einsatz von Maschinen erschwert, was sich für die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung nachteilig auswirken kann²⁾. Außerdem entsteht die Gefahr, daß bei zu niedrig festgesetzten Höchstgrenzen die den früheren Eigentümern verbleibenden Bodenflächen und die an andere Personen verteilten Überschußflächen weitgehend nur noch der Deckung des Eigenbedarfes dienen. Damit wird die Versorgung der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerungsgruppen mit landwirtschaftlichen Produkten gefährdet, weil ausreichende Ernteüberschüsse nicht für die Vermarktung zur Verfügung stehen.

Die Höchstgrenze muß also so festgelegt werden, daß die Erzielung von Ernteüberschüssen zum Zweck der Vermarktung möglich ist und außerdem eine effiziente Nutzung von Maschinen erfolgen kann. Die Höchstgrenze muß aber auch so bemessen sein, daß größere Überschußflächen für die Verteilung an andere Personen zur Verfügung stehen³⁾.

- 1) Eine Höchstgrenze von 15 acres würde in Indien zu einer Überschußfläche in Höhe von 9,6 % der Gesamtanbaufläche führen: Vollmer, Franz-Josef, Beschränkungen des ländlichen Eigentums in Indien, a.a.O., S. 113, Tabelle 2.
- 2) Vgl. dazu: ebenda, S. 122.
- 3) Nach Vollmer, der den hierin enthaltenen Zielkonflikt sieht, "... muß eine Besitzquotenpolitik einerseits von der Ökonomie, andererseits aber von den gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Entscheidungsträger beeinflußt werden.": ebenda, S.111.

Bei Berücksichtigung dieser Aspekte müssen die Höchstgrenzen dann regional und örtlich unterschiedlich hoch festgesetzt werden, um die verschiedenartigen klimatischen Bedingungen, die natürlichen und künstlichen Bewässerungsmöglichkeiten und die Bodenqualitäten ausreichend berücksichtigen zu können¹⁾.

Die Festlegung von Höchstgrenzen bedarf also einer Zusammenarbeit von Politikern, die entsprechende Gesetze zu verabschieden haben, und den Mitgliedern von Untersuchungskommissionen, die die Bedingungen für die regional und örtlich unterschiedlich hoch festzusetzenden Höchstgrenzen zu ermitteln haben. Diese Zusammenarbeit muß sich dann auch auf die Bewertung der Überschußflächen, die Festlegung der Höhe von Entschädigungsleistungen und die Art und Zeitdauer ihrer Gewährung erstrecken.

Die Bewertung der Überschußflächen sollte mit Hilfe der Marktpreise erfolgen. Sofern keine Marktpreise zu ermitteln sind, muß die Bewertung der Bodenflächen nach den Erträgen je Flächeneinheit erfolgen²⁾.

Die Höhe der Entschädigungsleistungen ist nicht unbedingt an den - aufgrund von Marktpreisen oder Erträgen je Flächeneinheit - ermittelten Bodenwert gebunden. Zur Begrenzung des Widerstandes der zur Landabtretung gezwungenen Eigentümer von Bodenflächen muß eine Entschädigung in Höhe des Bodenwertes als zweckmäßig angesehen werden³⁾.

1) Vgl. hierzu Unterabschnitte 1.1.1. bis 1.1.3.

2) In Taiwan "erhielten die Grundeigentümer einen Preis angerechnet, der das Zweieinhalbfache des Wertes einer Jahresernte der betreffenden Hauptfrucht ausmachte": Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 29. Zum Problem der Ermittlung von Marktpreisen vgl. auch Unterabschnitt 1.2.2. und Punkt 1.3.1.7.

3) Tjiu sieht in der Höhe der Entschädigungszahlung den entscheidenden Punkt, ob die Landreform am Widerstand der früheren Grundeigentümer scheitert oder nicht: ebenda, S. 30.

Im Hinblick auf die Art der Entschädigungsleistungen bestehen verschiedene Möglichkeiten, z.B. die Barabgeltung, die Ratenzahlung, die Abgabe staatlicher Schuldverschreibungen mit späterer Einlösungspflicht, die Abtretung von Beteiligungsrechten an in staatlichem Eigentum befindlichen Unternehmen sowie die Verrechnung gegen Steuerzahlungen¹⁾.

Die Barabgeltung aller Entschädigungsleistungen wird die Finanzkraft eines Entwicklungslandes in der Regel übersteigen. Selbst wenn eine Barabgeltung aller Ansprüche auf Entschädigungszahlungen finanziert werden kann, ist die Gefahr einer Beschleunigung des Preisanstieges als Folge der erhöhten Kaufkraft zu berücksichtigen.

Barzahlungen sind immer dann sinnvoll, wenn die abzutretenden Überschußflächen klein und die finanziellen Aufwendungen infolgedessen gering sind²⁾.

Barzahlungen als Teilabgeltungen von Ansprüchen auf Entschädigungsleistungen empfehlen sich auch bei größeren abgetretenen Bodenflächen, weil so der frühere Eigentümer aus der Landabgabe einen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen hat. An diese Teilabgeltung durch Barzahlung schließen sich dann Ratenzahlungen an, die solange erfolgen, bis die Entschädigungsleistung erfüllt ist. Barzahlung und Ratenzahlungen sollten so hoch bemessen sein, daß die früheren Eigentümer diese Mittel zum Kauf von Einsatzstoffen, wie Saatgut, Düngemittel und Pflanzenschutzmitteln oder für den Erwerb von Produktionsmitteln, wie Werkzeugen, Geräten und Maschinen verwenden können. Hierdurch kann die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung erhöht werden.

¹⁾Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

²⁾Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.2.2.

Ähnliche Überlegungen treffen auch für den Fall einer Abgabe staatlicher Schuldverschreibungen mit späterer Einlöschungspflicht zu. Auch hier sind regelmäßige Zahlungen von Teilbeträgen einer späteren Erstattung des Gesamtbetrages vorzuziehen.

Die Abgabe von Beteiligungsrechten an in staatlichem Eigentum befindlichen Unternehmen wird häufig deshalb nicht als Entschädigungsleistung in Frage kommen, weil die Regierung eines Entwicklungslandes keinen ausreichenden Bestand an Beteiligungen an Unternehmen zur Verfügung hat¹⁾. Um das Interesse der Bauern an der industriellen Entwicklung zu fördern, kann ein kleiner Teil der Entschädigungsleistungen in Form der Abgabe von Beteiligungsrechten an Unternehmen erfolgen, sofern ein ausreichender Bestand an staatlichen Beteiligungsrechten zur Verfügung steht.

Die Gewährung von Steuergutschriften, die gegen spätere Steuerzahlungen verrechnet werden können, kann nur dann als angemessene Entschädigungsleistung angesehen werden, wenn ein wirksames Steuersystem für den Agrarbereich besteht und die erhobenen Steuern so hoch sind, daß Steuergutschriften eine deutliche Verbesserung der finanziellen Situation der die Überschußflächen abgebenden Bauern zur Folge haben. Besteht jedoch kein wirksames Steuersystem für den Agrarbereich und sind die erhobenen Steuern nur gering, dann ist der Geldwert der Steuergutschriften so gering anzusetzen, daß diese Form als Entschädigungsleistung ungeeignet ist²⁾.

1) Taiwan, wo 30 % der Entschädigung in Aktien staatlicher Industrieunternehmen bezahlt wurden, ist hier eine Ausnahme. Vgl. hierzu: Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 30.

2) In Indien ist - wie in den meisten Entwicklungsländern - die Agrarsteuerverbelastung - aufgrund der Bodenbesteuerung und der Agrareinkommenssteuer - verhältnismäßig niedrig geblieben: Joshi, T.M. / Anjanaiyah, N. / Bhende, S.V., Studies in the Taxation of Agricultural Land and Income in India, London 1968, S. 354 f.

Eine wirtschaftliche Bedeutung kommt auch dem Fälligkeitszeitpunkt von Entschädigungszahlungen zu.

So ist es im Fall von periodisch anfallenden Zahlungen sinnvoll, den Zahlungstermin vor den Beginn der Feldarbeiten zur Bodenvorbereitung, Aussaat, usw. zu legen. Hierdurch kann die Finanzierungssituation der Bauern, die Überschußflächen abgetreten haben, verbessert werden.

Die zeitliche Dauer bei der Zahlung von Entschädigungsleistungen in Teilbeträgen hat ebenfalls wirtschaftliche Auswirkungen. Die Tilgungszeiträume sollen 10 Jahre nicht überschreiten, um die früheren Eigentümer in einem überschaubaren Zeitraum zu entschädigen¹⁾. Eine kurze Laufzeit ist auch Voraussetzung dafür, daß die periodisch gezahlten Teilbeträge so hoch bemessen sind, daß sie zum Kauf von Einsatzstoffen und Produktionsmitteln verwendet werden können. Im Falle von Entschädigungsleistungen in Form von Teilbeträgen, die sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren strecken, ist eine Verzinsung erforderlich. Die Höhe der Zinszahlungen muß sich dabei an der Preissteigerungsrate im Inland orientieren, wenn der reale Wert der Entschädigungsleistung im Fall hoher Preissteigerungsraten nicht nachhaltig geschmälert werden soll²⁾.

Es ist als zweckmäßig anzusehen, wenn alle Entschädigungsleistungen an die früheren Eigentümer von Überschußflächen durch staatliche Institutionen vorgenommen werden. Der Grad der Sicherheit der Auszahlung von Entschädigungsleistungen wird dadurch für die Land abgebenden Bauern erhöht. Außerdem wird eine Überbezahlung der Entschädigung, wie sie bei der direkten Zahlung von Entschädigungsleistungen durch die neuen Eigentümer an die früheren Eigentümer vorkommen kann, ausgeschlossen.

1) In Taiwan erfolgten die Entschädigungszahlungen in 20 Halbjahresraten, d.h. innerhalb von 10 Jahren: Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 30.

2) In Taiwan wurde neben einer Verzinsung in Höhe von 4 % p.a. die Preissteigerungsrate dadurch berücksichtigt, daß der Tilgungsbetrag einer bestimmten Menge der Hauptfrucht (z.B. Reis) entsprach, die zu jeweiligen Preisen bewertet wurde: ebenda, S. 30.

Für den Staat stellt sich das Problem, welche Personen Eigentum an den Überschußflächen erhalten sollen und wie groß die einer einzelnen Person zur Verfügung gestellten Flächen bemessen sein sollen.

Werden die Überschußflächen in kleinen Parzellen ausschließlich an bisher landlose Arbeitskräfte abgegeben, so werden diese Flächen überwiegend zur Deckung des Eigenbedarfs dieser Personen an landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingesetzt werden. Hierdurch wird die wirtschaftliche Situation dieser Menschen deutlich verbessert¹⁾. Dienten die Überschußflächen jedoch der Erzeugung von vermarktbar^{en} landwirtschaftlichen Produkten, sinkt jedoch der Versorgungsgrad der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerungsgruppen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in diesem Fall mit Zahlungen für das neu erworbene Eigentum an den Staat nicht zu rechnen ist, da die neuen Eigentümer überwiegend für den Eigenbedarf und nicht den Markt produzieren, d.h. also auch nicht über die für eine Bezahlung der Bodenflächen erforderlichen Mittel verfügen können²⁾. In diesem Fall muß der Staat die Finanzierung der Entschädigungsleistungen an die früheren Eigentümer vollständig übernehmen.

1) Vollmer weist ausdrücklich darauf hin, "daß für viele Landlose die Zuteilung von 1 - 2 acres Land den Schritt von totalen Elend zu gerade ausreichender Subsistenz ermöglicht". (Unterstrichener Teil i.O. kursiv): Vollmer, Franz-Josef, Beschränkungen des ländlichen Eigentums in Indien, a.a.O., S. 122.

2) Dieser Sachverhalt wurde auch bei den indischen Landreformmaßnahmen übersehen. Vgl. dazu: ebenda, S. 114.

Werden die Überschußflächen ausschließlich an Bauern abgegeben, die ihre eigenen Bodenflächen damit bis zur Höchstgrenze aufstocken können, werden diese Flächen überwiegend zur Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse eingesetzt werden, die vermarktet werden können, da die Bauern ihren Eigenbedarf bereits aus den ihnen schon bisher gehörenden Bodenflächen decken können. Der Versorgungsgrad der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerungsgruppen wird also nicht verschlechtert. Der Staat kann damit rechnen, daß die Bauern die hinzugekauften Flächen aufgrund der Einnahmen aus dem Verkauf der dort erzeugten landwirtschaftlichen Güter auch tatsächlich bezahlen werden. In diesem Fall muß der Staat die Finanzierung der Entschädigungsleistungen nicht allein vornehmen, sondern erhält zumindest einen Teil der Ausgaben von den neuen Eigentümern erstattet.

Andererseits wird in diesem Fall die Zahl der landlosen Menschen nicht verändert, d.h. ein Landumverteilungseffekt vollzieht sich nur zwischen den Bauern mit größeren Bodenflächen und den Bauern mit kleineren Bodenflächen¹⁾. Bei der Entscheidung, welche Personen Eigentum an Überschußflächen erhalten sollen und wie groß die einzelnen Parzellen bemessen sein sollen, sind wiederum die klimatischen Bedingungen, die natürlichen und künstlichen Bewässerungsmöglichkeiten und die Bodenqualitäten zu berücksichtigen. Dabei spielen auch die in einer Region vorhandenen Größenklassen der landwirtschaftlichen Betriebe und die Zahl der landlosen Arbeitskräfte eine Rolle²⁾. Ein weiterer Gesichtspunkt ist der Ausbildungsstand der Personen, die in die

1) An den beiden Fällen ist erkennbar, daß die Ziele "Reduzierung der Armut" und "Steigerung der Nahrungsmittelproduktion" keineswegs immer komplementär sind: The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health, Published for the World Bank, Baltimore, u.a., 1975, S. 12.

2) Vgl. hierzu Unterabschnitte 1.1.1. bis 1.1.4.

Landumverteilungsmaßnahmen einbezogen werden sollen. Nur wenn die Empfänger von Bodenflächen das Wissen zur effizienten Nutzung der Feldstücke haben und eine Möglichkeit erhalten, die finanziellen Voraussetzungen für eine landwirtschaftliche Produktionstätigkeit sich verschaffen zu können, ist eine Verringerung der Agrarproduktion als Folge der Landumverteilung zu verhindern.

Zwei weiteren Aktionsbereichen staatlicher Maßnahmen zur Landreform kommt ebenfalls eine besondere Bedeutung zu. So ist der hohe Grad der Fragmentierung der in individuellem Eigentum befindlichen Bodenflächen, d.h. die Aufteilung des gesamten Bodenbesitzes auf verschiedene, räumlich voneinander getrennte kleine Feldstücke, ein Hemmnis im Hinblick auf eine effiziente Landbewirtschaftung. Aufgrund der in Entwicklungsländern häufig vorkommenden Realteilung besteht hier eine Daueraufgabe für staatliche Maßnahmen zur Flurbereinigung¹⁾. Die Flurbereinigungskommissionen sollen unentgeltlich arbeiten und müssen mit qualifiziertem Personal besetzt sein, die - neben der technischen Durchführung der Landumlegung - zunächst die Bauern von der Vorteilhaftigkeit der Maßnahme überzeugen müssen, um ihre freiwillige Mitwirkung zu erhalten²⁾.

1) Mamoria nennt als Beispiel für den Grad der Fragmentierung Untersuchungsergebnisse aus Maharashtra, wo Felder mit der Größe von 1/2 acre in mehr als 20 Flächenstücke mit verschiedenen Eigentümern aufgeteilt waren: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 150.

2) In Indien wurden in einigen Unionsstaaten auch Gesetze erlassen, die die Beteiligung an Flurbereinigungsmaßnahmen zwingend vorschreiben: ebenda, S. 160 f. Eine unentgeltliche Flurbereinigung erfolgt z.B. in Maharashtra: ebenda S. 163. Schiller verweist mit Recht darauf, daß die Flurbereinigung kostspielig und langwierig ist und "... daß einmal bereinigte Gemarkungen durch das Fortbestehen der Realteilung nach kurzer Zeit wieder aufgesplittert werden": Schiller, Otto, *Die Agrarfrage in den Ländern Süd- und Südostasiens*, S. 29, in: Silcock, T.H., u.a.: *Studien zur Entwicklung in Südost- und Ostasien*, Frankfurt/Berlin 1958, S. 19-55.

Ferner ist als staatliche Daueraufgabe die Neulandgewinnung durch Erschließung von bisher unfruchtbaren Gebieten, wie Steppen, Berghängen usw., anzusehen. Hierdurch wird die für die Verteilung an landlose Personen zur Verfügung stehende Fläche erhöht¹⁾. Bei der Auswahl der Nutznießer der aufgrund staatlicher Neulanderschließungsmaßnahmen gewonnenen Bodenflächen wird darauf zu achten sein, daß die neuen Landbesitzer die erforderlichen Kenntnisse für eine effiziente Bodenbewirtschaftung haben, um so eine nennenswerte Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung zu ermöglichen. Darüber hinaus müssen die finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden, die diesen bisher landlosen Arbeitskräften die Aufnahme der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit ermöglichen.

Zusammenfassend läßt sich für alle Landumverteilungsmaßnahmen festhalten, daß sie mit den finanziellen und personellen Möglichkeiten der Regierung eines Entwicklungslandes bzw. der Regierungen in den Provinzen, Staaten oder Regionen in Übereinstimmung gebracht werden müssen²⁾. In jedem Fall müssen zunächst die unbedingt erforderlichen Voraussetzungen, die oben beschrieben wurden, geschaffen werden.

Um den finanziellen und personellen Möglichkeiten Rechnung zu tragen, empfiehlt sich ein jeweils räumlich begrenztes Vorgehen nach Distrikten, Regionen und Provinzen bzw. Staaten eines Entwicklungslandes.

1) Die Maßnahmen zur Neulanderschließung in Indien beschreibt Mamoria. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 305 - 315.

2) Eine Begrenzung der staatlichen Aufwendungen für die Landreform ist auch deshalb bedeutsam, weil die Mittel, z.B. für Entschädigungszahlungen, von anderen Personen finanziert werden müssen als den Empfängern der Zahlungen. Auf diesen letztgenannten Zusammenhang weist Bell hin: Bell, C.L.G., *The Political Framework*, S. 59, in: Chenery, Hollis, u.a., *Redistribution with Growth*, London 1974, S. 52 - 72.

2. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Erhöhung des Produktivitätsgrades

In vielen Entwicklungsländern wird mit Hilfe staatlicher Maßnahmen eine Steigerung der Produktivität im landwirtschaftlichen Sektor angestrebt¹⁾.

Zu den direkten Maßnahmen ist dabei die Übernahme der landwirtschaftlichen Produktion durch staatliche Institutionen zu rechnen, die sich auf den gesamten landwirtschaftlichen Sektor oder auf Teilbereiche erstrecken kann²⁾.

Hierzu sind auch Vorschriften für die landwirtschaftliche Produktion und Investition sowie die Beschäftigung von Arbeitskräften zu zählen³⁾. Häufiger sind jedoch indirekte Maßnahmen in Form einer staatlichen Unterstützung für Forschungs-, Bewässerungs- und Dienstleistungsprogramme, die zu einer Erhöhung der Produktivität führen sollen⁴⁾.

1) Dabei bezieht sich die Steigerung der Produktivität auf die Arbeits-, die Kapital- und die Bodenproduktivität. Vgl. zur Entwicklung der Produktivität in verschiedenen Ländern: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 121.

2) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.3.1.

3) Dabei bestehen Abgrenzungsprobleme. So können z.B. Mindestlohnvorschriften mit einer gewissen Berechtigung sowohl zu den direkten Maßnahmen gerechnet werden, da sie die Beschäftigung bestimmter Arbeitskräfte zu niedrigeren Löhnen ausschließen, als auch als indirekte Maßnahme betrachtet werden, da sie keine exakte Festlegung der Lohnhöhe vorschreiben.

4) Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf diese indirekten Maßnahmen.

2.1. Materielle und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis für Produktivitätsförderungsprogramme

2.1.1. Einsatzstoffe

Die Produktivität der Landwirtschaft wird durch die Art und Menge der verfügbaren und der verwendeten Einsatzstoffe wie Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel maßgeblich beeinflusst¹⁾. Dabei ist auch die Möglichkeit einer ausreichenden, d.h. der Anwendung der Einsatzstoffe entsprechenden, natürlichen und/oder künstlichen Bewässerung von Bedeutung²⁾.

2.1.2. Arbeitskräfte und Produktionsmittel

Die Zahl der in der Landwirtschaft einsetzbaren Arbeitskräfte, ihr Ausbildungsstand und ihre Verfügbarkeit zum Zeitpunkt der bei der landwirtschaftlichen Produktion anfallenden Tätigkeiten wirken sich auf die Höhe der Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich aus³⁾.

Bei den Produktionsmitteln wie Werkzeugen, Geräten und Maschinen ist die Verfügbarkeit zum Zeitpunkt des Bedarfs im landwirtschaftlichen Produktionszyklus für die Produktivität entscheidend⁴⁾. Dabei spielt eine Rolle, welche Arten von Werkzeugen, Geräten und Maschinen zur Verfügung stehen und ob diese Produktionsmittel effizient eingesetzt werden⁵⁾.

- 1) Zur Bedeutung von verbessertem Saatgut vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 261-266. Zum Bedarf an Düngemitteln vgl. ebenda, S. 237. Zur Funktion von Pflanzenschutzmaßnahmen vgl. ebenda, S. 269 f. Zum Nährstoffbedarf einzelner Pflanzenarten und dem Entzug von Nährstoffen durch die Hauptgetreidearten vgl. ebenda, S. 232 f.
- 2) Viele hochertragreiche Sorten bedürfen einer regelmäßigen Wasserzufuhr während der Reifezeit: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 266. Zum Wasserverbrauch einzelner Getreidearten vgl. ebenda, S. 171.
- 3) Auf das Problem der Verfügbarkeit von Arbeitskräften zum Zeitpunkt des Bedarfs im landwirtschaftlichen Produktionszyklus hat Singh hingewiesen, der bei einer Modellrechnung für Zentralpunjab saisonale Arbeitskräfteknappheit neben Zeiten des Arbeitskräfteüberschusses ermittelt hat: Singh, I., *Recursive Programming Models of Agricultural Development*, in: Judge, George G., u.a., *Studies in Economic Planning over Space and Time*, Amsterdam 1973, S. 394-416, besonders S. 409 f.
- 4) Auch hier sind Verknappungen zum Zeitpunkt des jeweiligen Bedarfes wahrscheinlich.
- 5) Zu den Arten landwirtschaftlicher Produktionsmittel vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 283 f und 288.

2.1.3. Produktionstechnik

Die Entwicklung der Produktivität der Landwirtschaft ist von der Art der verfügbaren und der angewendeten Produktionstechnik abhängig. Dabei können zwischen der verfügbaren und der angewendeten Produktionstechnik durchaus Unterschiede bestehen, die darin begründet sein können, daß die Kenntnisse über eine verfügbare Produktionstechnik nicht vorhanden sind, oder darauf beruhen können, daß der Einsatz einer verfügbaren Produktionstechnik, die bekannt ist, unterbleibt, weil die finanziellen Voraussetzungen zur Anwendung dieser verfügbaren Produktionstechnik fehlen¹⁾. Für die Produktivitätsentwicklung ist dabei auch der Grad der Arbeits- bzw. Kapitalintensität der verfügbaren und der angewendeten Produktionstechnik von Bedeutung²⁾. Die zur Anwendung kommende Produktionstechnik wird von den jeweiligen klimatischen Bedingungen, den Bewässerungsmöglichkeiten und der Bodenbeschaffenheit sowie der Betriebsgröße beeinflusst³⁾.

- 1) Bei Bauern, die Kleinstflächen bewirtschaften, kommt das "Subsistenzrisiko" hinzu, ein Fehlschlag bei der Anwendung einer neuen Technik mit der Folge eines Ernteausfalles gefährdet die Lebensgrundlage: Röpke, Jochen, Primitive Wirtschaft - Kulturwandel und die Diffusion von Neuerungen, Tübingen 1970, S. 13 f.
- 2) Dabei ist ein bestimmter Grad an Mechanisierung manchmal unvermeidlich: "Wo aus klimatischen Gründen oder wegen Futtermittelknappheit keine Zugtiere gehalten werden können, bleibt die Mechanisierung die einzige Möglichkeit für eine intensive Agrarproduktion": Hauser, Jürg A., Bevölkerungsprobleme der Dritten Welt, Bern/Stuttgart 1974, S. 229.
- 3) So werden z.B. im gleichen Gebiet Westäthiopiens zwei verschiedene Maisanbauarten betrieben. Im ersten Fall wird der Mais in zeitlichem Wechsel vor bzw. nach Hirse angebaut, im zweiten Fall werden Hirse und Mais ständig angebaut, wobei die Größe des für Mais reservierten Feldanteiles vom Dunganfall abhängt: Heimpel, Christian: Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, Berlin 1973, S. 48.

2.1.4. Produktionsorganisation

Die Produktivität der Landwirtschaft wird entscheidend beeinflusst von der Produktionsorganisation, die u.a. von den Eigentums- und Nutzungsrechten an Bodenflächen abhängig ist¹⁾. Bei der Produktionsorganisation ist von Bedeutung, ob Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen einzelnen Betrieben bestehen und genutzt werden²⁾. Außerdem spielen die klimatischen Verhältnisse, die Bewässerungsmöglichkeiten, die Betriebsgröße, die Einsatzstoffe, Arbeitskräfte und Produktionsmittel und die Produktionstechnik eine Rolle³⁾.

2.2. Produktivitätsförderungsprogramme in Indien

2.2.1. Nationale und regionale Forschungsprogramme

2.2.1.1. Ziele

Die Agrarforschung in Indien zielt auf eine nachhaltige Verbesserung von Einsatzstoffen, Produktionsmitteln und Produktionstechniken ab, um so eine Erhöhung der Gesamtproduktion und der Erträge je Flächeneinheit bei den verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnissen bei gleichzeitiger Steigerung der Qualität dieser Produkte zu erreichen⁴⁾.

- 1) Vgl. hierzu Unterabschnitt 1.1.4.
- 2) Diese Möglichkeiten erstrecken sich von den gelegentlichen gegenseitigen Hilfeleistungen zwischen den Betrieben bis zum genossenschaftlichen Landbau unter Verzicht auf eigenständige Betriebsführung bei den beteiligten Betrieben.
- 3) Vgl. hierzu Unterabschnitte 1.1.1. bis 1.1.4. und 2.1.1. bis 2.1.3.
- 4) Die Notwendigkeit eigenständiger Agrarforschung in Entwicklungsländern ergibt sich daraus, "... that techniques developed in advanced countries are not, in most cases, directly transferable to less developed countries with different climates and different resource endowments": Hayami, Yujiro/Ruttan, Vernon W., *Agricultural Development, An International Perspective*, Baltimore/London 1971, S. 39. Dabei ist davon auszugehen, daß Entwicklungsländer die Forschungsergebnisse aus den Industrieländern nutzen werden: Singh, S.K., *Development Economics*, Lexington 1975, S. 245 f.. Zur weltweiten Zusammenarbeit im Bereich der Agrarforschung vgl. außerdem Mathieson, William A.C., *The Emerging Structure for Worldwide Support of Agricultural Research*, in: *The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World. A Report on the Conference: Science and Agribusiness in the Seventies*, Lexington 1975, S. 21-26.

2.2.1.2. Maßnahmen

Bereits seit 1903 beschäftigten sich wissenschaftliche Institutionen in Indien systematisch mit einer Verbesserung der Situation der Landwirtschaft¹⁾.

Organisatorisch ist auf der Ebene der Indischen Union hauptsächlich der Indische Rat für Agrarforschung für die Koordinierung der Forschungsaktivitäten zuständig²⁾. Er arbeitet dabei auf Unionsebene und in den einzelnen Staaten mit den für die Landwirtschaft zuständigen Ministerien zusammen³⁾.

Der Rat verfügt über einen eigenen Expertenstab mit Mitarbeitern aus den Unionsstaaten, Universitäten und Forschungsinstitutionen⁴⁾. Der Rat hat eine Reihe von ständig tagenden Unterausschüssen eingesetzt, die sich mit Problemen der einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, der Einsatzstoffe, Produktionstechniken und ähnlichem befassen⁵⁾. Mehrfach hat der Rat Kommissionen zur Untersuchung von Einzelproblemen berufen und entsprechende Berichte vorgelegt⁶⁾. Der Rat ist verantwortlich für die Forschung und Entwicklung in den Universitäten, landwirtschaftlichen Fachschulen und veterinärmedizinischen Hochschulen und zuständig für eine Reihe von ländlichen Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie Versuchsfarmen⁷⁾.

- 1) In diesem Jahr wurde das "Agricultural Research Institute" in Pusa/Bihar gegründet: Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O., S. 623.
- 2) Das "Indian Council of Agricultural Research" wurde bereits 1925 gegründet: ebenda, S. 626.
- 3) ebenda, S. 627.
- 4) ebenda, S. 626.
- 5) ebenda, S. 627.
- 6) ebenda, S. 629.
- 7) ebenda, S. 626.

In den jeweiligen Hauptanbaugebieten der einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse wurden Forschungseinrichtungen gegründet, die sich mit der Weiterentwicklung der entsprechenden Pflanzen in Verbindung mit der Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln beschäftigen, d.h. Grundlagen- und Anwendungsforschung miteinander verbinden¹⁾.

Mit der Weiterentwicklung und Verteilung von Saatgut befaßt sich auf Unionsebene die Nationale Gesellschaft für Saatgut²⁾. Ähnliche Institutionen bestehen auch auf der Ebene der einzelnen Staaten; sie verfügen ebenfalls über eigene Versuchsfarmen³⁾.

Spezielle Institutionen auf Unions- und Staatsebene befassen sich mit der Förderung der Produktivität der Nutztierhaltung⁴⁾. Außerdem wird an der Fortentwicklung von Geräten und Maschinen für den Einsatz in der Landwirtschaft gearbeitet⁵⁾.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 627 f.

2) Die "National Seeds Corporation" legt den Schwerpunkt dabei auf Pflanzenarten, die für das gesamte Gebiet der Indischen Union von Bedeutung sind: ebenda, S. 268

3) ebenda, S. 268.

4) Zur Problematik der Nutztierhaltung in Indien vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 316 ff.

5) ebenda, S. 284.

2.2.1.3. Zielerreichungsgrad

Im Hinblick auf das Saatgut gelang die Züchtung von hochertragreichen Sorten, zum Teil in Verbindung mit kürzeren Reifezeiten¹⁾. Außerdem konnten neue ertragreiche Sorten entwickelt werden, die auf Schwankungen in der Wasserzufuhr weniger mit entsprechenden Ertragsveränderungen reagieren²⁾. Die Widerstandsfähigkeit gegen Krankheiten und bestimmte Schädlinge konnte bei einigen Arten erhöht werden³⁾. Gleichzeitig konnte bei einzelnen Pflanzen die Nährstoffqualität verbessert und die Genießbarkeit erhöht werden⁴⁾.

- 1) Zur Geschichte der Entwicklung der Hohertragssorten, die beim Weizen in Mexiko, bei Reis in den Philippinen ihren Ausgang nahm, vgl. auch: Brown, Lester R., *Seeds of Change. The Green Revolution and the Development in the 1970's*, London 1970, S. 3 ff.
Die neuen hohertragreichen Sorten bei Weizen, Reis und Mais trugen dabei in stärkerem Ausmaß zur Erhöhung der Agrarproduktion bei als die Ausdehnung der Anbaufläche, wie Banerji für Indien und andere Länder nachweist: Banerji, R., *The "green revolution" and the trade prospects in selected cereals for the developing countries*, Kiel 1971, S. 4 f.
- 2) Dieses Ergebnis wurde z.B. bei einigen Hirsesorten, die besonders für den Anbau in trockenen Gebieten geeignet sind, erzielt, wobei das "International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)", das seit 1972 in Hyderabad arbeitet, mitwirkte: Cummings, Ralph W., *Expectations for Future Developments in Sorghum, Millets, and Legumes*, in: *The Agribusiness Council: Agricultural Initiative in the Third World ...*, a.a.O., S. 67-75.
- 3) So wurden z.B. im Rahmen des "All-India Coordinated Rice Improvement Project" Reissorten mit hoher Widerstandsfähigkeit gegen eine bestimmte als Schädling auftretende Insektenart entwickelt: Chandler, Robert F., *New Developments in Rice Research*, S. 31, in: *The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World ...*, a.a.O., S. 27-40. Vgl. auch ebenda, S. 29, Tabelle 3.1, die eine Übersicht über die Reissorten mit hoher Widerstandsfähigkeit gegen Krankheiten und Schädlinge enthält.
- 4) Erst im Laufe der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten konnte die unzureichende Genießbarkeit der ersten Hohertragssorten z.B. beim Reis überwunden werden: Chandler, Robert F., *New Developments in Rice Research*, a.a.O., S. 28-30. Zur Erhöhung der Nährstoffqualität bei neuentwickelten Maissorten vgl. Wellhausen, E.J., *Problems and Progress in the Acceleration of Maize Production in the Tropics*, in: *The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World ...*, a.a.O., S. 53-65.

In Verbindung mit den neuen Sorten wurden entsprechende Dünge- und Pflanzenschutzmittel und -methoden entwickelt¹⁾. Bei den Produktionsmitteln konnten einfacher zu handhabende und/oder kostengünstiger zu betreibende Geräte und Maschinen entwickelt werden²⁾.

In Verbindung mit den neuen Sorten, den Dünge-, Pflanzenschutz- und Produktionsmitteln wurden die entsprechenden Produktionstechniken entwickelt, um einen optimalen Einsatz zur Erzielung hoher Erträge zu gewährleisten³⁾.

2.2.1.4. Beurteilung

Die Ergebnisse der Agrarforschung bildeten eine wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich.

Dabei wurde die Anwendung der Forschungsergebnisse durch eine Reihe von Faktoren behindert, die zum Teil in der Art der Forschung begründet waren, zum Teil aber auch außerhalb des Forschungsbereiches lagen.

So wurden bei der Entwicklung neuer Einsatzstoffe und Produktionstechniken die bei der Anwendung entstehenden Kosten teilweise nur unzureichend berücksichtigt und damit eine entscheidende Voraussetzung für den Einsatz neuer Sorten und Methoden außer acht gelassen⁴⁾.

- 1) Vgl. hierzu auch: Chandler, Robert F., New Developments in Rice Research, a.a.O., S.31-34.
- 2) So stehen z.B. Maschinenbauentwürfe für kostengünstige Traktoren, Dresch- und Trocknungsmaschinen des "International Rice Research Institute" (Philippinen) zur Verfügung: Chandler, Robert F., New Developments in Rice Research, a.a.O., S. 35 f.
- 3) Dabei ist die Höhe des Ertrages auch abhängig von der Art der Lagerung und Verarbeitung, wie Griffin am Beispiel von Reis deutlich macht: Griffin, Keith; The Political Economy of Agrarian Change. An essay on the green revolution, London 1974, S. 131-139.
- 4) Matoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 628

Gerade die Kostenseite ist für den einzelnen Bauern bei der Entscheidung über die Anwendung neuer Produktionstechniken in der Gegenüberstellung zu den erwarteten Einkommenserhöhungen aufgrund der erzielbaren Ertragssteigerungen von besonderer Bedeutung¹⁾.

Zur Erhöhung der Forschungskosten trug außerdem die aufgrund der organisatorischen Struktur infolge gleichzeitiger Zuständigkeit mehrerer Institutionen für einzelne Problembereiche sich ergebende Doppelarbeit bei²⁾.

Außerdem erhielten die Forschungsinstitutionen nur unzureichende Informationen über die Ergebnisse und Erfahrungen bei der Anwendung neuer Einsatzstoffe, Produktionsmittel und Produktionstechniken im landwirtschaftlichen Bereich, wodurch der weitere Forschungsgang beeinträchtigt wurde³⁾.

In vielen Fällen fehlten den Bauern aber auch die nötigen Kenntnisse und/oder finanziellen Voraussetzungen, um die neuen Produktionstechniken überhaupt bzw. hinreichend effizient einsetzen zu können⁴⁾.

1) Voraussetzung ist dabei die Verfügbarkeit der für die Anwendung der neuen Technik erforderlichen Mittel.

2) Deshalb fielen 1966 eine Reihe von Zuständigkeiten an das "Indian Council of Agricultural Research", die vorher zu den Verantwortungsbereichen verschiedener Ministerien gehörten: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 635.

3) ebenda, S. 636.

4) Hinzu kommt eine berechtigte Skepsis der Bauern gegenüber neuen Produktionstechniken, die in vielen Fällen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Techniken voraussehen, die bei der Entwicklung nicht zureichend berücksichtigt wurden. Dieses Verhalten als Ergebnis von "peasant wisdom" grenzt Eckaus ab von den "backward" oder "irrational ways of thought". Eckaus, R.S., Technological Change in the Less Developed Areas, S. 146, in: Asher, Robert E., u.a., Development of the Emerging Countries. An Agenda for Research, 5. Aufl. Washington 1968, S. 120-152.

2.2.2. Nationale und regionale Bewässerungsprogramme

2.2.2.1. Ziele

Durch die Erweiterung der mit Hilfe künstlicher Bewässerung mit einer sicheren Wasserzufuhr versehenen Anbaugelände landwirtschaftlicher Erzeugnisse sollte die Höhe der Produktion in diesen Gebieten gesteigert und dabei gleichzeitig der Anbau ertragreicher Sorten in Verbindung mit Mehrfachernten ermöglicht werden¹⁾. Dabei sollten sowohl das Wasserpotential der Flüsse als auch die Reserven an Grundwasser genutzt werden²⁾.

2.2.2.2. Maßnahmen

Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag zunächst im Bereich der großen Staudammprojekte, die von der Zentralregierung vorfinanziert wurden, wobei die Staaten, in denen die Projekte durchgeführt wurden, nach einem festgelegten Zeitraum die aufgewendeten Beträge der Zentralregierung zurückzuzahlen hatten³⁾.

Während für den Bau und Betrieb der Staudämme und Hauptkanäle die Zentralregierung im Zusammenwirken mit den Regierungen der jeweiligen Staaten verantwortlich war, waren die örtlichen Behörden für den Bau und die Unterhaltung der für die Verteilung erforderlichen Anschlußkanäle zuständig⁴⁾. Hingegen wurde der Ausbau von Brunnen zur Nutzung von Grundwasserreserven von staatlichen Institutionen nur in wenigen Gebieten im größeren Umfang vorgenommen⁵⁾.

- 1) Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 167-173. Zur Ausdehnung der von Trockenheit bedrohten Gebiete vgl. ebenda, S. 47.
- 2) Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 172. Zum Ausnutzungsgrad der Bewässerungsmöglichkeiten in Indien vgl. ebenda, S. 185.
- 3) Mamoria, C.B.: *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 194 f.
- 4) ebenda, S. 194 f.
- 5) Dies ergibt sich auch bei einem Vergleich der Zahl der staatlich betriebenen Tiefbrunnen mit den in privaten Besitz befindlichen Brunnen. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 192 f.

Zur Deckung der Kosten der Wasserbereitstellung mit Hilfe öffentlicher Institutionen wurden von den Bauern Wasserabgaben nach unterschiedlichen Kriterien erhoben¹⁾. Zum Teil orientierten sich die Abgaben an der effektiv gelieferten Wassermenge, zum Teil wurden Abgaben unabhängig von der jeweils gelieferten Wassermenge in Form eines festgesetzten Betrages verlangt²⁾. In einigen Fällen wurde die Höhe der Abgaben auch an den Erträgen der mit Hilfe der Bewässerung angebauten landwirtschaftlichen Erzeugnisse orientiert³⁾. Die Höhe der Abgaben war dabei so bemessen, daß in den meisten Fällen nicht die laufenden Kosten des Betriebes der Bewässerungssysteme gedeckt werden konnten⁴⁾.

2.2.2.3. Zielerreichungsgrad

Die mit Hilfe von Kanalsystemen und Brunnen bewässerte landwirtschaftlich genutzte Bodenfläche konnte laufend ausgeweitet werden⁵⁾. Hierdurch wurde der Anbau ertragreicher Sorten gefördert, Mehrfachernten ermöglicht, die Produktion und zum Teil auch die Produktivität erhöht. Dabei hatten die mit Hilfe von Brunnen bewässerten Flächen einen wachsenden Anteil an der insgesamt bewässerten Bodenfläche zu verzeichnen⁶⁾. Diese Brunnen wurden jedoch überwiegend von den Bauern selbst errichtet bzw. finanziert.

1) Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 195 ff.

2) ebenda, S. 197 .

3) ebenda, S. 206.

4) Zu diesem Ergebnis kam die "Irrigation Commission (1972)": Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 196

5) Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 183 f. Vgl. hierzu: ebenda, S. 213 f.

6) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 188 f.

Hinter den Erwartungen zurück blieb jedoch die Ausdehnung der mit Hilfe von Staudämmen und Kanalsystemen bewässerte Fläche¹⁾.

Zum Teil lag hier eine unzureichende Planung der Kanalsystemverteilernetze vor²⁾. Selbst bei Vorlage der entsprechenden Unterlagen für den Kanalausbau verzögerte sich die Fertigstellung der Verteiler- und Anschlußkanäle aufgrund der Zuständigkeit verschiedener Behörden auf der Ebene der Staaten und Distrikte sowie Gemeinden in Verbindung mit Problemen bei der Finanzierung und Durchführung dieser Baumaßnahmen³⁾. Außerdem unterschied sich die Bauausführung dieser Verteilerkanäle deutlich von der der Haupt- sowie der wichtigsten Nebenkanäle⁴⁾.

Sofern - wie bei den wichtigsten Staudammprojekten üblich - bei der Wasserabgabe mit Hilfe von Turbinen Strom erzeugt wurde, richtete sich der Zeitpunkt der Wasserzufuhr in die Kanalsysteme oft nicht nach den landwirtschaftlichen Erfordernissen, sondern meistens nach dem jeweiligen Strombedarf⁵⁾.

Je nach der Art der Wasserweiterleitung in den Verteilerkanälen wurde außerdem auch hierdurch die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung nachhaltig behindert⁶⁾.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S 185 f.

2) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 205

3) ebenda, S. 206

4) ebenda, S. 206

5) Reidinger hat dies beim Bhakra-Damm beobachtet: Reidinger, Richard B., *Institutional Rationing of Canal Water in Northern India: Conflict between Traditional Patterns and Modern Needs*, S. 89, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, No. 1, Oct. 1974, S.79 - 104

6) Reidinger weist auf den Tatbestand hin, daß die Wasserabgabe an die einzelnen Hauptkanäle im Intervall von 8 Tagen erfolgt, auf die Nebenkanäle im 7-tägigen Wechsel, so daß kein Bauer im voraus weiß, an welchem Tag er über Wasser verfügen kann: ebenda, S. 90-98. Deshalb sind die Bauern an der Installation von Pumpen interessiert, um - mitten im Kanalsystem - über eine gesicherte Wasserzufuhr verfügen zu können: ebenda, S. 98, besonders Fußnote 39.

Die Höhe der Abgaben für die Wasserzufuhr war ebenfalls ein wesentlicher Faktor dafür, daß die erwarteten Produktivitätseffekte teilweise nicht erreicht werden konnten¹⁾.

2.2.2.4. Beurteilung

Die an den Ausbau von Staudämmen und Kanalsystemen geknüpften Erwartungen hinsichtlich der Ausweitung der bewässerten landwirtschaftlich genutzten Bodenflächen sowie der Sicherung der regelmäßigen Wasserversorgung und der Erhöhung der Produktion erfüllten sich häufig nicht²⁾.

So wurden aufgrund unzureichender planerischer und organisatorischer Vorbereitung die Verteilernetze nicht ausreichend ausgebaut.

Die Wasserverluste aufgrund von Versickerung und Verdunstung wurden unterschätzt³⁾.

Die Wasserverteilung richtete sich zum Teil nach außerhalb der landwirtschaftlichen Produktion entstehendem Strombedarf und wurde außerdem durch organisatorische Regelungen bei der Verteilung so beeinflußt, daß die produktiven Effekte der Wasserzufuhr verringert wurden.

Zum Teil machte die Festsetzung der Höhe der Wasserabgaben die finanziellen Vorteile der Bauern aufgrund der künstlichen Bewässerung wieder zunichte.

Andererseits konnten durch die Wasserabgaben die laufenden Kosten der Unterhaltung der Kanalsysteme meistens nicht gedeckt werden, so daß diese Einrichtungen auf ständige staatliche finanzielle Hilfen angewiesen blieben.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 206

2) Auf die Ineffizienz der großen Staudammprojekte weist Brown hin: Brown, Lester R., *Seeds of Change ...*, a.a.O., S. 26 f.

3) In Indien werden diese Verluste auf 40 bis 45 % der in das Kanalsystem eingeleiteten Wassermenge geschätzt: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 206

2.2.3. Nationale Dienstleistungsprogramme

2.2.3.1. Ziele

Seit der Unabhängigkeit gilt eine nachhaltige Verbesserung der Situation der Landbevölkerung als ein wesentliches Ziel indischer Regierungen. Dieses Ziel sollte durch eine umfassende Mobilisierung der Landbevölkerung als Selbsthilfeprogramm mit nationalem Ausmaß verwirklicht werden¹⁾. Hierzu sollte ein landwirtschaftlicher Beratungsdienst als Hilfe zur Selbsthilfe die erforderlichen Voraussetzungen schaffen²⁾. Dabei wurde die gleichzeitige Verwirklichung vielfältiger Ziele angestrebt:

1. Steigerung der Agrarproduktion durch
 - ertragreichere Getreidesorten
 - chemische Düngemittel
 - natürliche Düngung (Gründüngung)
 - Kompostierung
 - verbesserte Werkzeuge
 - Bewässerungsausdehnung
 - Pflanzenschutz-Maßnahmen
 - Gartenbauentwicklung
 - Bodenverbesserung
 - verbesserte Bearbeitungstechniken
2. Verbesserung der Tierhaltung
 - verbesserte Viehfütterung
 - Krankheitseindämmung
3. Bereitstellung von Krediten, Absatz-, Beschaffungs- und Produktionsmöglichkeiten durch Genossenschaften

1) Vgl. hierzu: Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, a.a.O., S. 103

2) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 824. Der landwirtschaftliche Beratungsdienst wurde als "National Extension Service" bezeichnet, das gesamte Programm als "Community Development Programme", d.h. als ein Gemeinschaftsentwicklungsprogramm, klassifiziert.

4. Verbesserung der Gesundheitsdienste und sanitären Einrichtungen,
Verhinderung von Hunger und Epidemien
5. Bereitstellung von Wohlfahrtseinrichtungen für
Mütter und Kinder
6. Verbesserung der Straßen, Wasserversorgung, Kanal-
und Bewässerungsbauten, öffentlicher Einrichtungen
7. Verbesserung der Wohnungen und Häuser
8. Erziehungs- und Kulturprogramm
 - Erwachsenenbildung
 - Studienfahrten
 - Anbaudemonstrationen
 - Bereitstellung von Leseräumen und Bibliotheken
 - Schauspiel
 - Wettbewerbe
 - Ausstellungen
 - Zusammenarbeit mit ländlichen Institutionen
 - Trainingslager
 - Massenbegegnungen 1)

Dabei sollte die Erhöhung der Agrarproduktion ein Hauptziel darstellen, während die Verfolgung der übrigen Ziele komplementär erfolgen sollte²⁾.

Ein politisches Ziel des Aufbaues des Beratungsdienstes bestand darin, durch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Landbevölkerung die demokratische Entwicklung in Indien - mit dem Dorf als kleinster Einheit und grundlegendem Baustein - zu unterstützen. Dabei sollte an das im indischen Dorf vermutete Gemeinschaftsempfinden und die Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfeleistung angeknüpft werden³⁾. Durch die Wahl von Dorf- und Gemeinderäten und die Wiedereinführung

1) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 828 f.
 2) ebenda, S. 826
 3) ebenda, S. 829 f.

der dörflichen Gerichtsbarkeit sollten weitere Institutionen die demokratischen Grundstrukturen Indiens festigen¹⁾.

Übergeordnete Zielsetzung war so die Vorstellung eines demokratisch fundierten dörflichen Gemeinwesens, in dem die Menschen gemeinschaftlich - angetrieben vom Willen zur Veränderung und in einer allgemeinen Aufbruchstimmung - eine allseitige Entwicklung und Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse zu erreichen suchen²⁾.

2.2.3.2. Maßnahmen

Als Vorbild für den Aufbau eines landesweiten Beratungsdienstes diente ein Dorfentwicklungsprojekt im Distrikt Etawah/Uttar Pradesh, das - angelegt als Selbsthilfeprogramm mit lediglich ergänzender finanzieller und personeller Unterstützung durch staatliche Institutionen - schon in den ersten Jahren zu einer Steigerung der Agrarproduktion um mehr als 50 % führte³⁾. Infolgedessen wurden 55 weitere

1) Zum Zusammenhang zwischen dem Beratungsdienst und den Dorf- und Gemeinderäten vgl. Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" - Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Uttar Pradesh, in: derselbe, Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, Frankfurt 1972, S. 25-46. Zur Bedeutung der Laiengerichte vgl. Kantowsky, Detlef, Indische Laiengerichte - Die Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh, in: derselbe, Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, a.a.O., S. 52-89.

2) Nach Tyler beruht dieser Ansatz jedoch auf einer romantischen Vorstellung von den Lebensverhältnissen im Dorf, die mit der Wirklichkeit wenig übereinstimmt: Tyler, Stephen A., India: An Anthropological Perspective, Pacific Palisades/California 1973, S. 128. Ähnlich kritisch meint Röpke: "Versuche, die Annahme von Neuerungen durch kooperative Gruppenteilnahme zu erreichen, werden dann fragwürdig, ..., wenn Gemeinwohlvorstellungen dominieren sollen, wo sich divergierende Interessen zeigen": Röpke, Jochen, Primitive Wirtschaft - Kulturwandel und die Diffusion von Neuerungen, a.a.O., S. 87.

3) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 817. Diesem 1949 unter Mitwirkung eines US-Experten begonnenen Modellversuch gingen jedoch genaue Analysen "der 'felt needs' der Bevölkerung" voraus: Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 32.

Projekte begonnen und nach ersten positiven Ergebnissen eine Ausdehnung des Beratungsdienstes auf das gesamte Gebiet der Indischen Union vorgenommen¹⁾. Dabei wurde das gesamte Staatsgebiet in sogenannte "Blocks" mit einer Größe von 400-500 km² und einer Bevölkerung von ungefähr 100.000 Einwohnern in ca. 100 Dörfern eingeteilt²⁾. Für jeden Block wurden 3 Phasen für die Durchführung der Entwicklungsförderungsmaßnahmen festgelegt³⁾. In dem ersten Fünfjahreszeitraum erfolgte die Vorbereitung eines intensiven Beratungsprogrammes, das im zweiten Fünfjahreszeitraum durchgeführt wurde⁴⁾. Im Anschluß an diese beiden Phasen wurde die Beratungstätigkeit fortgesetzt, wobei jedoch der personelle und finanzielle Aufwand verringert wurde⁵⁾. Der größte Teil des Gebietes der Indischen Union hat inzwischen beide Stadien durchlaufen⁶⁾.

Die Organisation des Beratungsdienstes erstreckte sich von der Ebene der Indischen Union als Ganzes bis hinunter zum Bereich eines einzelnen Dorfes.

Auf der Unionsebene wurde eine zentrale Kommission aus Mitarbeitern der Plankommission und des Ministeriums für Landwirtschaft, Bewässerung und Gemeinschaftsentwicklung eingesetzt, die mit der Erstellung und Durchführung des Programmes für den Beratungsdienst beauftragt war⁷⁾.

1) Vgl. hierzu: Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 32.

2) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 833.

3) Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 32 f.

4) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 833.

5) Damit ist bisher noch nicht eine Auflösung des Beratungsdienstes verbunden worden, vielmehr sind weiterhin staatliche Bedienstete tätig: Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 33.

6) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 833-835.

7) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 830.

Entsprechende Gremien wurden in den Bundesstaaten geschaffen¹⁾.

Im Distrikt fungierte der für die Planung verantwortliche leitende Beamte als Vorgesetzter der Leiter der einzelnen Blocks, die zu seinem Distrikt gehören²⁾.

Der Leiter des Blocks war zuständig für die Tätigkeit der ihm unterstellten Fachberater und Vorgesetzter der für mehrere oder einzelne größere Dörfer zuständigen Dorfberater³⁾.

Die Durchführung von Maßnahmen des Beratungsdienstes wurde von der Dorfebene bis zur Ebene der Indischen Union durch Vorlage entsprechender Berichte erfaßt⁴⁾.

Auf die Entscheidungen und Planungen des Beratungsdienstes hatten bis zur Distriktebene die gewählten Delegierten der Landbevölkerung Einfluß⁵⁾.

Die Kosten des Beratungsdienstes und der dort erfolgten Leistungen wurden zwischen der Zentralregierung und den Unionsstaaten aufgeteilt⁶⁾.

1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 930.

2) Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 38.

3) ebenda, S. 34. Vgl. hierzu auch: Bêteille, André, *The Social Framework of Agriculture*, a.a.O., S. 103.

4) Ein Beispiel hierfür ist die genaue Erfassung zahlreicher Maßnahmen auf Unionsebene, wie sie Mamoria in einer Übersicht darstellt: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 839-841.

5) Vgl. hierzu die Auswirkungen dieser Maßnahmen in Uttar Pradesh: Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 37-41.

6) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 836.

2.2.3.3. Zielerreichungsgrad

Die zahlreichen angestrebten Ziele konnten nur in sehr unterschiedlichem Ausmaß verwirklicht werden.

Die Verteilung von hochertragreichen Getreidearten über den Beratungsdienst gelang nur teilweise, so daß nur auf 35 % der für die Nahrungsmittelerzeugung landwirtschaftlich genutzten Bodenfläche diese neuen Sorten angebaut wurden, wobei regional deutlich abweichende Ergebnisse zu verzeichnen waren¹⁾.

Die Bereitstellung von Düngemitteln erfolgte nicht in angestrebtem Umfang, die Unterweisung der Bauern in den Methoden der natürlichen Düngung wurde kaum verwirklicht²⁾.

Pflanzenschutzmittel gelangten nur auf ca. 22 % der mit Getreide bebauten Bodenflächen zur Anwendung³⁾.

Zur Ausdehnung der Bewässerung und zur Weiterentwicklung von in der Landwirtschaft verwendeten Werkzeugen, Geräten und Maschinen konnte der Beratungsdienst keine nennenswerten Beiträge leisten⁴⁾.

- 1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 842.
Zum Teil fehlten allerdings auch ausreichende Saatgutmengen, so daß der Beratungsdienst in einigen Fällen nicht einmal 50 % der Nachfrage decken konnte: Axinn, George H./Thorat, Sudhakar, *Modernizing World Agriculture. A Comparative Study of Agricultural Extension Education Systems*, New York 1972, S. 35 f.
- 2) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 842.
Die Anwendung von Düngemitteln ist dabei jedoch nicht nur von der Bereitstellung über den Beratungsdienst abhängig, sondern beruht auf dem Preis der Düngemittel im Verhältnis zum Preis für das damit hergestellte landwirtschaftliche Erzeugnis. Ist der Preis für die Düngemittel zu hoch, kann auch die Bereitstellung über den Beratungsdienst keine Anwendung bewirken. Vgl. hierzu: Schultz, Theodore W., *Economic Crises in World Agriculture*, 2. Aufl., Ann Arbor 1966, S. 49 und 57.
- 3) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 842.
- 4) ebenda, S. 842.

Eine merkliche Verbesserung der Produktionstechniken konnte - ungeachtet der Demonstrationen auf landwirtschaftlichen Versuchsstationen und Musterfarmen - ebenfalls nicht erreicht werden¹⁾.

Der Beratungsdienst konnte also nur in begrenztem Umfang zu einer Steigerung der Erzeugung und einer Erhöhung der Produktivität im Bereich der Landwirtschaft beitragen.

2.2.3.4. Beurteilung

Die Effizienz des Beratungsdienstes wurde von Anfang an dadurch beeinträchtigt, daß von seinen Mitarbeitern die gleichzeitige Verwirklichung höchst unterschiedlicher Zielsetzungen erwartet wurde, ohne daß den einzelnen Zielen klare Prioritäten zugeordnet waren²⁾. Besonders fehlte eine eindeutige Schwerpunktsetzung im Hinblick auf eine Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung sowie einer Erhöhung der Produktivität in diesem Bereich³⁾.

Hinzu kam, daß die verschiedensten Behörden und die gewählten Delegierten der Landbevölkerung auf die Tätigkeit des Beratungsdienstes Einfluß nahmen, da keine genaue Aufteilung der Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche auf den verschiedenen Ebenen erfolgt war⁴⁾.

- 1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 842. Dabei hat auch eine Rolle gespielt, daß sich die Beratungsdienstmitarbeiter oft schon sprachlich den weniger gebildeten Bauern nicht verständlich machen konnten: ebenda, S. 842 f.
- 2) Auf die Zielkonflikte zwischen ökonomischen und nicht-ökonomischen Zielen verweist Hunter: Hunter, Guy, *Modernizing Peasant Societies, A Comparative Study in Asia and Africa*, a.a.O., S. 82-86. Das ursprüngliche Ziel wurde nicht erreicht: "Doch bislang gelang es nicht, das Dorf als Gemeinschaft zur Selbsthilfe ... zu mobilisieren": Kantowsky, Detlef, "Community Development" und "Panchayati Raj" ..., a.a.O., S. 35.
- 3) Die Erhöhung der Produktion hätte nach Mamoria die höchste Priorität haben sollen: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, S. 846.
- 4) ebenda, S. 847.

Die Verpflichtung zur Erstellung von Dorfentwicklungsplänen und Berichten über ihre Durchführung bewirkte, daß die Mitarbeiter des Beratungsdienstes einen großen Teil ihrer Zeit mit der Ausarbeitung von Plänen und Berichten verbrachten¹⁾. Außerdem führte die Berichtspflicht häufig dazu, daß ausschließlich durchgeführte Maßnahmen mitgeteilt wurden, ohne daß die produktiven Effekte und die Kosten dieser Aktivitäten hinreichend Berücksichtigung fanden²⁾.

Der Ausbau des Beratungsdienstes im gesamten Gebiet der Indischen Union führte zu einem sehr hohen Personalbedarf. Unzureichende Ausbildungsmöglichkeiten und die Knappheit der für den Beratungsdienst verfügbaren Mittel führte dazu, daß viele nicht ausreichend qualifizierte Mitarbeiter mit geringer Bezahlung die ihnen zugedachten Aufgaben nicht erfüllen konnten³⁾. Für die Beratung unzureichend ausgebildet, beschränkten sie sich dann häufig auf die Aufgabe der Verteilung von Einsatzstoffen über den Beratungsdienst und, wenn keine Einsatzstoffe für die Verteilung zur Verfügung standen, auf das Berichtswesen⁴⁾.

1) Vgl. hierzu Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, a.a.O., S. 103.

2) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 847, Ziffer 5.

3) Belshaw sieht den Engpaß des Beratungsdienstes bei der Beschaffung von geeignetem Personal, besonders im Hinblick auf die Dorfberater: Belshaw, Horace, Population Growth and Levels of Consumption, London 1956, S. 214. Bell weist darauf hin, daß die Tätigkeit auf dem Land zum Teil auch das Ergebnis von Strafversetzungen ist, was sich ebenfalls nachteilig auf die Beratungsleistungen auswirken muß und fordert u.a. Änderungen dieses Verfahrens und die Anhebung der Bezahlung: Bell, C.L.G., The Political Framework, a.a.O., S. 68.

4) Auf die besondere Bedeutung des Büros des Blocks als Verteilstelle von Einsatzstoffen verweist Bêteille; Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, a.a.O., S. 103.

Nachteilig wirkte sich dabei auch die enge Verbindung des Beratungsdienstes zu anderen staatlichen Institutionen aus, die dazu führte, daß die Mitarbeiter des Beratungsdienstes als "Regierungsbeamte" angesehen wurden, so daß viele Bauern ihnen eher mit Mißtrauen begegneten¹⁾. Infolgedessen gelang es auch nicht, die ärmsten Gruppen der ländlichen Bevölkerung in das Programm einzubeziehen²⁾. Nutznießer der Leistungen des Beratungsdienstes waren vielmehr häufig die Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen, die außerdem noch ihre Interessen über die Delegierten in den Dorf-, Block- und Distrikträten zur Geltung bringen konnten, da diese Gremien im Hinblick auf die Planung und Durchführung der Leistungen des Beratungsdienstes ein Mitentscheidungsrecht besaßen, wobei die gewählten Delegierten häufig Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen waren³⁾.

- 1) Dazu meint Tyler: "Peasants cannot believe that the Community-development administration is not a new adjunct of the police and revenue administration": Tyler, Stephen A., India: An Anthropological Perspective, a.a.O., S. 128. Zum Teil kam das Personal des Beratungsdienstes auch tatsächlich aus der Steuerverwaltung: Axinn, George A./Thorat, Sudhakar, Modernizing World Agriculture. A Comparative Study of Agricultural Extension Education Systems, a.a.O., S. 32 f.
- 2) Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 845 f.
- 3) Vgl. hierzu: Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, S. 49, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, a.a.O., S. 40-65.

2.2.4. Regionale Dienstleistungsprogramme

2.2.4.1. Ziele

Infolge der als unzureichend angesehenen Produktionsergebnisse in der Landwirtschaft suchte die indische Regierung Ende der 50er Jahren nach einem geeigneten Weg, in verhältnismäßig kurzer Zeit eine nachhaltige Steigerung der Produktion und Produktivität im Agrarsektor zu erreichen. Dabei griff sie einen Vorschlag von Agrarexperten der Ford Foundation auf, die aufgrund einschlägiger Untersuchungen in Indien im Jahre 1959 die Durchführung kombinierter Programme in für eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung besonders aussichtsreichen Gebieten empfohlen hatten¹⁾. Durch eine Konzentration von Maßnahmen in Verbindung mit entsprechendem Personaleinsatz und finanziellem Aufwand auf ausgewählte Distrikte sollte die Nahrungsmittelproduktion deutlich gesteigert werden²⁾. Gleichzeitig wurde ein sich auch auf andere Distrikte und Regionen ausdehnender Demonstrationseffekt aufgrund der Anwendung effizienter agrarwirtschaftlicher Produktionsmethoden in den Musterdistrikten im Falle der erfolgreichen Steigerung der Agrargüterzeugung erwartet³⁾. Schließlich sollten dabei die Auswirkungen eines neuen Ansatzes in der indischen Agrarpolitik untersucht werden.

- 1) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 662 f. Nach Brown wurde das "Package-Program" zum ersten Mal von amerikanischen Agrarexperten in El Salvador zur Überwindung lokaler Versorgungsschwierigkeiten eingesetzt: Brown, Lester R., *Seeds of Change. The Green Revolution and the Development in the 1970's*, a.a.O., S. 72 f.
- 2) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 663.
- 3) Auf diesen angestrebten Demonstrationseffekt weist Kropp hin: Kropp, Eberhard W., *Betriebswirtschaftliche und sozial-ökonomische Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasiens*, S. 238, in: Turlach, Manfred (Hrsg.), *Gesellschaft und Politik in Süd- und Südostasien*, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 235-253.

2.2.4.2. Maßnahmen

Zunächst wurden für eine Einbeziehung in das kombinierte Landwirtschaftsförderungsprogramm 16 Distrikte ausgewählt, davon 7 im Zeitraum 1960-1962, 8 in den Jahren 1962-1964 und 1 im Jahre 1968¹⁾. Diese Distrikte verfügten über eine ausreichende und sichere Wasserversorgung, waren in der Regel nicht von Naturkatastrophen betroffen und wiesen ausgebaute dörfliche Institutionen auf und boten damit die Voraussetzungen für nachhaltige Steigerungen der Agrarproduktion innerhalb kurzer Zeit²⁾. Den Bauern in diesen Distrikten wurden Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie die notwendigen Geräte für die Landbearbeitung über den landwirtschaftlichen Beratungsdienst zur Verfügung gestellt³⁾. Gleichzeitig erfolgte eine intensive Unterweisung in den neuen Produktionstechniken, insbesondere, seit Mitte der 60er Jahre die neuentwickelten Hohertragsorten in das Programm einbezogen wurden, um so einen effizienten Einsatz dieser verbesserten Produktionsmethoden zu erreichen⁴⁾. Zur Finanzierung der Einsatzstoffe wurden überwachte Produktionskredite den Bauern eingeräumt⁵⁾. Diese Kredite wurden an der Höhe des erwarteten Ernteertrages orientiert, wobei die Verwendung der Mittel für landwirtschaftliche Zwecke kontrolliert wurde. Außerdem wurden die Lagerhaltungsmöglichkeiten

1) Evenson, Robert, Productivity Measurement in the Developing Economies: The Indian Case, S. 337, in: Altmann, Franz-Lothar, u.a., On the Measurement of Factor Productivities. Theoretical Problems and Empirical Results, Göttingen 1976, S. 326-354. Dieses Programm wurde als "Intensive Agricultural District Program" bezeichnet.

2) ebenda, S. 337 f.

3) Vgl. hierzu: Kropp, Eberhard W., Betriebswirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasiens, a.a.O., S. 238-240.

4) Vgl. hierzu: ebenda, S. 238

5) Kiefer, Klaus: Entwicklungsstrategie, Kommunikationsstruktur und Erfolgskontrolle: Das indische Package-Program, S. 140 f, in: Reimann, Horst/Müller, Ernst Wilhelm (Hrsg.), Entwicklung und Fortschritt, Tübingen 1969, S. 139-148.

ausgebaut und der Verkauf der Ernteüberschüsse durch den Ausbau genossenschaftlicher Absatzorganisationen gefördert¹⁾. In das Programm wurden besonders Bauern mit mittleren und größeren Bodenflächen mit ausreichenden Bewässerungsmöglichkeiten einbezogen, weil nur sie die finanziellen Voraussetzungen für die Anwendung neuer Produktionsmethoden erfüllten und außerdem so schneller größere Flächen in das Programm einbezogen werden konnten²⁾.

Alle Maßnahmen waren dabei ausschließlich an den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Bauern orientiert und gingen nicht von vorher von außen vorgegebenen Planungen aus³⁾. Dies geht auch schon daraus hervor, daß das Programm in dem beim Beginn laufenden Fünfjahresplan nicht vorgesehen war, sondern erst nachträglich in den Plan einbezogen wurde⁴⁾.

Das kombinierte Landwirtschaftsförderungsprogramm wurde später auf weitere 114 Distrikte ausgedehnt, wobei der personelle und finanzielle Aufwand für die einzelnen Distrikte aber geringer bemessen wurde als bei den ersten 16 Distrikten⁵⁾.

- 1) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 665.
- 2) Lefeber, L., *Income Distribution and Agricultural Development*, S. 148, in: Bhagwati, Jagdish/Eckaus, Richard S. (eds.), *Development and Planning, Essays in Honour of Paul Rosenstein-Rodan*, Cambridge/Massachusetts 1973, S. 133 - 151.
- 3) Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 665.
- 4) Auf diesen Umstand weist Cochrane hin: Cochrane, Willard W., *Agricultural Development Planning. Economic Concepts, Administrative Procedures and Political Process*, New York 1974, S. 163 ff.
- 5) Vgl. hierzu: Kropp, Eberhard W., *Betriebswirtschaftliche und sozialökonomische Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasiens*, a.a.O., S. 238. Dieses neue Programm wurde als "Intensive Agricultural Area Program" bezeichnet: ebenda, S. 238

2.2.4.3. Zielerreichungsgrad

Die hohen bis sehr hohen Ertragssteigerungen in den einbezogenen Distrikten als Folge der Durchführung des kombinierten Landwirtschaftsförderungsprogrammes entsprachen weitgehend den Erwartungen, besonders auch, nachdem die Hochertragsorten in das Programm einbezogen wurden¹⁾. Infolgedessen erfolgte auch die Ausdehnung auf weitere Distrikte. Allerdings erforderten die Maßnahmen einen erheblichen Personal- und Mittelaufwand, der außerdem noch auf Distrikte mit ohnehin guten Voraussetzungen für die Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung konzentriert wurde²⁾. Innerhalb dieser Distrikte waren außerdem Nutznießer der neuen agrarpolitischen Strategie Bauern mit mittleren oder großen Bodenflächen, die ihre Ernteerträge nachhaltig erhöhen konnten³⁾. Das Ziel einer Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion und der Produktivität wurde also erreicht, während sich dabei gleichzeitig die Ungleichheit des Entwicklungsstandes zwischen den begünstigten Distrikten und den zunächst nicht einbezogenen Distrikten ausweitete. Außerdem verbesserte sich innerhalb der ausgewählten Distrikte die wirtschaftliche Lage der Bauern mit mittleren oder großen Bodenflächen deutlich und der Abstand zu den Kleinbauern und landlosen Arbeitern vergrößerte sich noch weiter⁴⁾.

1) Vgl. hierzu: Kropp, Eberhard W., Betriebswirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasiens, a.a.O., S. 238.

2) Evenson schätzt die Aufwendungen auf ca. 100 Mill. \$, was immerhin 50 % aller Forschungsausgaben in Indien für die Verbesserung der Getreideproduktion in den 60er Jahren entspricht: Evenson, Robert, Productivity Measurement in the Developing Economies: The Indian Case, a.a.O., S. 338.

3) Vgl. hierzu: Lefebvre, L., Income Distribution and Agricultural Development, a.a.O., S. 148.

4) Johnston bezeichnet die Entscheidung zwischen einer Modernisierung der gesamten Landwirtschaft und einer Konzentration auf große Einheiten in einem Teilbereich als "choice between equity and efficiency": Johnston, Bruce F., Agricultural Strategy and Industrial Growth, S. 185, in: Ramati, Yohanan(ed), Economic Growth in Developing Countries - Material and Human Resources, New York 1975, S. 181-192.

2.2.4.4. Beurteilung

Das kombinierte Landwirtschaftsförderungsprogramm stellte einen merklichen Einschnitt in der indischen Agrarpolitik dar. War zunächst eine gleichmäßige Entwicklung des Agrarbereiches in dem gesamten Gebiet der Indischen Union durch den Aufbau des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes angestrebt worden, so wurden jetzt die vorhandenen Dienste zwar für die Durchführung des Programmes eingesetzt, die Maßnahmen jedoch auf wenige Gebiete konzentriert¹⁾. Damit wurde eine Vertiefung der regionalen Unterschiede der landwirtschaftlichen Entwicklung in Indien bewußt in Kauf genommen²⁾. Ebenso bedeutete die schwerpunktmäßige Einbeziehung von Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen eine Verschärfung der ungleichen Einkommensverteilung und damit eine Abkehr von dem ursprünglich verfolgten Ziel, alle Gruppen der in der Landwirtschaft tätigen Menschen in die Förderungsmaßnahmen einzubeziehen³⁾. Damit verlagerte sich die Hauptzielsetzung der Agrarpolitik von einer Verringerung der Einkommensunterschiede im Bereich der Landwirtschaft zu einer Erhöhung der Agrarproduktion in Verbindung mit einer Steigerung der Produktivität bei der Nahrungsmittelerzeugung⁴⁾.

- 1) Vgl. hierzu: Kropp, Eberhard W., Betriebswirtschaftliche und sozialökonomische Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasiens, a.a.O., S. 237-259. In den ausgewählten Distrikten wurde das Beratungspersonal deutlich verstärkt: Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, a.a.O., S. 104.
- 2) Kropp verweist darauf, daß der "Niveaunterschied zwischen den Regionen" noch größer werden wird: Kropp, Eberhard W., Betriebswirtschaftliche und sozialökonomische Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasien, a.a.O., S. 239.
- 3) Nach Kropp ermöglichte die Personalknappheit bei dem landwirtschaftlichen Beratungsdienst "nicht einmal innerhalb der ausgewählten Distrikte" die Einbeziehung von Kleinbauern in das Förderungsprogramm: ebenda, S. 239.
- 4) Auf diese "grundsätzliche agrar- und entwicklungspolitische Umorientierung" weist Kiefer hin: Kiefer, Klaus, Entwicklungsstrategie, Kommunikationsstruktur und Erfolgskontrolle: Das indische Package-Program, a.a.O., S. 140.

sollten außerdem einen Betrag zum Abbau der Unterbeschäftigung leisten¹⁾.

2.2.5.2. Maßnahmen

In das Förderungsprogramm für Kleinbauern sollten Kleinbauern mit einem Landbesitz zwischen 2,5 und 5 acre einbezogen werden, deren landwirtschaftliche Erzeugung auf dem Subsistenzniveau stagnierte²⁾. In 46 Projekten, die jeweils 50.000 Bauern erfassen sollten, wurden durch die Verwaltung des Programmes für Verbesserungen der Bewässerung, des Bodens, der Lagerhaltung und ähnliche Zwecke Kredite mit einem staatlichen Zuschußanteil in Höhe von 25 % des gesamten Kreditbetrages über die vorhandenen ländlichen Bankinstitutionen, wie z.B. Kreditgenossenschaften, vermittelt³⁾. Hinzu kamen gezielte Beratungsleistungen sowie Hilfen bei der Vermarktung der Produkte⁴⁾.

1) Hierzu meint Kropp: "Die Propagierung dieser Programme durch die indische Regierung signalisiert natürlich noch keine Kehrtwende im Rahmen der ländlichen Förderungspolitik. Diese Programme fügen sich vielmehr als Komplementärmaßnahmen in das ländliche Entwicklungsprogramm ein, ohne daß hiermit die grundlegende, auf Produktionssteigerung ausgerichtete Förderungsstrategie der indischen Regierung geändert werden sollte.": Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, a.a.O., S. 53. Ebenso wird im Entwurf für den 5. Fünfjahresplan als Ziel die Produktionssteigerung neben einer Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten genannt: Government of India, Draft Five Year plan 1978 - 1983, a.a.O., S. 154, Ziffer 9.184.

2) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 385.

3) Diese 46 Projekte erstreckten sich auf ein Gebiet von 54 Distrikten. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O., S. 385.

4) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems..., a.a.O., S. 385.

Durch das Beschäftigungsprogramm für Kleinbauern und Landarbeiter wurden Bauern mit einer eigenen Bodenfläche bis zu 1 ha und Landarbeiter erfaßt, die 50 % oder mehr ihrer Einkünfte durch Tätigkeiten in der Landwirtschaft erzielten¹⁾. In Ergänzung zu den Kreditvermittlungsleistungen, die einen staatlichen Zuschußanteil von 33 1/3 % des gesamten Kreditbetrages enthielten, den Beratungen und weiteren Hilfsmaßnahmen, wurden ländliche Bauprogramme u.a. im Bereich der Bewässerung durchgeführt²⁾.

Durch das 1971 eingeleitete Schwerpunktprogramm für ländliche Entwicklung sollten zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in erster Linie für dauerhaft Arbeitslose und in zweiter Linie für zeitweilig Arbeitslose geschaffen werden³⁾. Der Arbeitseinsatz sollte dem Straßenbau, der Bodenverbesserung, der Anlage kleinerer Bewässerungssysteme und ähnlichen Zwecken dienen⁴⁾. Die hierfür eingesetzten Mittel sollten zu ca. 50 % der Deckung der anfallenden Materialkosten, zu ca. 5 % zur Bezahlung des mit der Programmdurchführung betrauten Personals und zu ca. 45 % für die Löhne der einbezogenen Arbeitskräfte verwendet werden⁵⁾.

Das Förderungsprogramm für Kleinbauern und die Schwerpunktprogramme für ländliche Entwicklung sollen auch in Zukunft weiter ausgebaut werden⁶⁾.

- 1) Diese 41, später 42 Projekte erfaßten ein Gebiet von 47 Distrikten. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 385 f.
- 2) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 386.
- 3) ebenda, S. 389
- 4) ebenda, S. 389
- 5) ebenda, S. 389
- 6) Vgl. hierzu: Government of India, *Draft Five Year Plan 1978-1983*, a.a.O., S. 154 f., besonders Ziffer 9.184, und S. 156, besonders Ziffern 9.182 und 9.194.

2.2.5.3. Zielerreichungsgrad

Durch die Kreditvermittlungen im Rahmen der Programme erhielten zahlreiche Kleinbauern und Landarbeiter finanzielle Mittel für produktive Zwecke¹⁾. Durch die Beschäftigungsmaßnahmen wurde eine größere Zahl an Brunnen und dazugehörenden Fördereinrichtungen geschaffen²⁾.

Andererseits wurden aufgrund der ungenügenden Abgrenzung, was unter einem Kleinbauern im Sinne des Programmes zu verstehen war, auch Bauern mit etwas größeren Bodenflächen Nutznießer der Kreditvermittlungsmaßnahmen und gelangten so in den Genuß staatlicher Subventionen, die eigentlich anderen Personenkreisen zugedacht waren³⁾.

Die Beschäftigungseffekte der Arbeitsbeschaffungsprogramme blieben hinter den Erwartungen zurück⁴⁾. Zum Teil lag dies an der unzureichenden Vorbereitung der Projekte, zum Teil an dem Fehlen einer qualifizierten Verwaltung für die Beschäftigungsprogramme und zum Teil an den vergleichsweise niedrigen Löhnen in Verbindung mit einem nur geringen Interesse der Arbeitslosen an einer Teilnahme an den geplanten Vorhaben⁵⁾. Das verhältnismäßig geringe Interesse der

1) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 385 f, besonders die Übersicht auf S. 386.

2) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 387.

3) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 387. Mamoria nennt dort - aufgrund einer Untersuchung des Agricultural Economics Research Centre - eine Fehlleitungsquote von 30 % der aufgewandten Mittel.

4) Dies war z.B. in den Jahren 1971/72 und 1973/74 der Fall. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 389 f.

5) So lagen die Tageslohnsätze unter der örtlichen Lohnquote: vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 390. Als Grund für diese niedrige Entlohnung muß - neben der Knappheit der Mittel - auch der Umstand angesehen werden, daß sonst eine Umlenkung von bereits beschäftigten Arbeitskräften auf die Arbeitsbeschaffungsprogramme zu befürchten ist.

Arbeitslosen beruhte dabei auch auf der Tatsache, daß die Beschäftigungsprogramme nur eine zeitlich begrenzte Arbeitsmöglichkeit boten, nicht jedoch Arbeitsplätze auf Dauer schaffen konnten¹⁾.

2.2.5.4. Beurteilung

Nutzníeßer der Kreditvermittlungstätigkeit und der damit verbundenen staatlichen Zuschüsse waren auch Bauern, für die das Programm mit seinen Förderungsmaßnahmen nicht gedacht war. Dabei läßt sich selbst bei einer genaueren Abgrenzung des Begriffes "Kleinbauer" nicht ausschließen, daß in der Praxis auch in Zukunft Bauern in den Genuß staatlicher Leistungen gelangen werden, die ihnen nicht zustehen²⁾. Dieses Programm beanspruchte außerdem Mittel in erheblichem Umfang, wobei davon ausgegangen werden muß, daß damit der finanzielle Umfang anderer Agrarentwicklungsprogramme entsprechend niedriger festgesetzt wurde³⁾.

Die Beschäftigungseffekte der Programme hielten sich ebenfalls in Grenzen. Besonders muß dabei das vergleichsweise

- 1) Mamoria meint zum Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen: "... as soon as they were completed they threw the workers out of employment": Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 390.
- 2) Auf die Notwendigkeit ökonomisch begründeter Abgrenzungskriterien bei politischen Maßnahmen zugunsten der ärmsten Gruppen der ländlichen Bevölkerung weist auch Chenery hin: Chenery, Hollis, *Introduction*, S. XV, in: Chenery, Hollis, u.a., (eds.), *Redistribution with Growth*, a.a.O., S. XIII-XX.
- 3) Nach Urff "... erscheint es unwahrscheinlich, daß es möglich sein wird, die zur Finanzierung eines Rural Works Programme benötigten Mittel zusätzlich aufzubringen": von Urff, Winfried, *Das Problem der Armut in der indischen Entwicklungsplanung*, S. 34, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, *Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien*, a.a.O., S. 18-39.

geringe Interesse der Arbeitslosen an einer Teilnahme an den Arbeitsbeschaffungsprogrammen auffallen¹⁾. Neben niedrigen Löhnen und nur zeitweiligen Beschäftigungsmöglichkeiten, die das mangelnde Interesse hervorgerufen haben können, mag auch die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß die mit Hilfe der Arbeitseinsatzprogramme geschaffenen Einrichtungen überwiegend den Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen nutzen, für die bessere Straßen einen erleichterten Zugang zu überörtlich gelegenen Märkten bedeuten und eine Ausweitung der Bewässerung höhere Erträge zur Folge hat²⁾.

Die unzureichenden Beschäftigungseffekte und die nicht den Erwartungen entsprechenden Ergebnisse der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beruhten auch auf der Tatsache, daß weder bei Beginn des Programmes, noch während der Durchführung eine geeignete Verwaltung vorhanden war bzw. aufgebaut wurde, die für eine effiziente Durchführung der Maßnahmen erforderlich gewesen wäre³⁾. Dazu hatten sowohl die knappen Mittel für das Projektpersonal beigetragen als auch die Tatsache, daß die mit der

- 1) In dem Schwerpunktprogramm für ländliche Entwicklung sollten sich die Arbeitslosen in den einbezogenen Distrikten registrieren lassen. Dieser Aufforderung kamen nicht einmal 5 % der ländlichen Bevölkerung nach und noch weniger waren bereit, auch zusätzliche Arbeit anzunehmen. Diese Angaben finden sich bei Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, a.a.O., S. 62. Kropp folgert: "Die Erfahrung bei der Durchführung der bisherigen Projekte hat gezeigt, daß das Interesse oder die Beteiligung ländlicher Arbeitskräfte an solchen Projekten erheblich überschätzt wurde": ebenda, S. 62. So verwundert es nicht, wenn viele Arbeitskräfte, die schließlich teilnahmen, nur unregelmäßig ihrer Arbeit in dem Programm nachgingen: ebenda, S. 62.
- 2) Von diesen Baumaßnahmen haben auch Kleinbauern Vorteile, aber der größere Nutzen fließt den Bauern zu, die nennenswerte Ernteüberschüsse erzeugen und vermarkten. Außerdem wird die Erinnerung an die vor der Landreform weit verbreitete unentgeltliche oder niedrig entlohnte Arbeitsleistung für den Großgrundbesitzer indische Kleinbauern und Landarbeiter davon abhalten, ähnliche Arbeiten nun für staatliche Institutionen durchzuführen.
- 3) Das Fehlen geeigneter Institutionen für die Organisation von Arbeitsbeschaffungsprogrammen vermerkt auch Lefebvre: Lefebvre, L., Income Distribution and Agricultural Development, a.a.O., S. 150 f.

Projektdurchführung beauftragten Mitarbeiter innerhalb der staatlichen Verwaltung keine Koordinierungsbefugnisse besaßen, sondern auf die freiwillige Mitwirkung der jeweiligen Institutionen wie z.B. des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes und der Kreditgenossenschaften angewiesen waren¹⁾.

Eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ärmsten Gruppen der ländlichen Bevölkerung wurde mit diesen Programmen nicht erreicht und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten²⁾. Ebenso konnten die Maßnahmen keinen wesentlichen Beitrag zu einer erhöhten Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich leisten.

2.3. Unterschiedliche Strategien zur Produktivitätsförderung im Vergleich

Bisher wurden die Auswirkungen von Produktivitätsförderungsmaßnahmen in Indien untersucht. Nunmehr sollen unter theoretischen Aspekten verschiedene agrarpolitische Strategien zur Förderung der Produktivität der Landwirtschaft analysiert werden. Hierbei wird davon ausgegangen, daß sich die landwirtschaftliche Produktion überwiegend auf der Grundlage privaten Eigentums an landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen bzw. auf der Basis privatwirtschaftlicher Vereinbarungen über die Nutzung von Bodenflächen vollzieht³⁾. Damit ist die Annahme

- 1) Auf die fehlenden Befugnisse der SFDA-Mitarbeiter verweist Bell: Bell, C.L.G., The Political Framework, a.a.O., S. 69.
- 2) So meint Kropp: "Im übrigen scheint aber die Qualität der Projekte und die Gefahr des Versickerns von Budgetmitteln aus öffentlichen Haushalten wegen der nicht endenden Korruption so hoch, daß sich hiermit unter den gegebenen Verhältnissen weder eine Verbesserung der produktiven Kapazität der Landwirtschaft, noch ein signifikanter Einkommenstransfer zugunsten der Armen erzielen läßt": Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, a.a.O., S. 63.
- 3) Damit sind die in den Punkten 1.3.1.1. und 1.3.1.2. beschriebenen Verstaatlichungsmaßnahmen aus der Betrachtung ausgeklammert.

vereinbar, daß staatliche Stellen ebenfalls Eigentums- oder Nutzungsrechte an Bodenflächen ausüben. Staatliche Maßnahmen zur Änderung der Bodenbesitzverhältnisse erstrecken sich demnach nur auf Teile der für den Agrarbereich genutzten Bodenflächen¹⁾. Ebenso sollen keine Vorschriften bestehen, die die Art der Produktion, die gewählte Produktionstechnik oder die vorhandene Produktionsorganisation direkt regeln²⁾.

Nachfolgend sollen unterschiedliche Strategien der Produktivitätsförderung untersucht werden, die sich auf Einsatzstoffe, Bewässerung, Produktionsmittel, Produktionstechniken und Arbeitskräfte beziehen.

2.3.1. Einsatzstoffe³⁾

2.3.1.1. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung durch staatliche Institutionen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie bleiben Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung im Hinblick auf Einsatzstoffe wie Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel staatlichen Institutionen vorbehalten. Voraussetzung hierfür ist es, daß die entsprechenden Forschungs- und Produktionseinrichtungen geschaffen werden, qualifiziertes Personal vorhanden ist und die benötigten Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die landwirtschaftliche Produktion durch Bereitstellung der Einsatzstoffe zu garantieren. Dies wird in der Regel die personellen und finanziellen Möglichkeiten der Regierung eines Entwicklungslandes überbeanspruchen.

1) Vgl. hierzu z.B. die in den Punkten 1.3.1.4. bis 1.3.1.7. beschriebenen Maßnahmen über Höchstgrenzenfestsetzungen für das individuelle Eigentum an Bodenflächen.

2) Vgl. hierzu auch die Einleitung zu Kapitel 2.

3) Zur ordnungspolitischen Problematik der im Unterabschnitt 2.3.1. beschriebenen staatlichen Maßnahmen vgl. die zusammenfassende Bewertung im Abschnitt 2.4.

Dessenungeachtet sollen zunächst die möglichen Ziele einer solchen Strategie und die Aussichten für die Verwirklichung der Zielvorstellungen untersucht werden. Ziel einer solchen Strategie kann es sein, die Entwicklung der Produktivität im Agrarbereich im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen zu beeinflussen. So können neue Einsatzstoffe, z.B. hocheertragreiche Getreidesorten in Verbindung mit den erforderlichen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, auf die Gebiete konzentriert werden und dort zur Verteilung kommen, die besonders günstige Voraussetzungen für eine nachhaltige Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung bieten, um so eine schnelle Steigerung der Agrarproduktion zu erreichen¹⁾.

Andererseits können neue Einsatzstoffe aber auch in den Regionen verteilt werden, deren Entwicklungsstand im Agrarbereich im Vergleich zu anderen Gegenden eine geringere Produktivität aufweist, um so einen Abbau der Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den Regionen zu erreichen²⁾.

Ebenso können die neuen Einsatzstoffe ausschließlich an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen abgegeben werden, um so eine Erhöhung der Agrarerzeugung in einem kurzen Zeitraum zu erreichen³⁾.

Umgekehrt ist auch vorstellbar, daß neue Einsatzstoffe nur an Kleinbauern verteilt werden, um so die Einkommensunterschiede zwischen den Bauern mit verschiedenen großen Bodenflächen zu verringern⁴⁾.

- 1) Als Beispiel hierfür kann das kombinierte Landwirtschaftsförderungsprogramm (Intensive Agricultural District Program) gelten, das im Unterabschnitt 2.2.4. dargestellt wurde.
- 2) Solche Maßnahmen wurden z.B. in den von Dürre bedrohten Gebieten Indiens durchgeführt. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 391.
- 3) Vgl. hierzu z.B. die Ergebnisse des "Intensive Agricultural District Program", die im Punkt 2.2.4.3. skizziert wurden.
- 4) Eine entsprechende Zielsetzung wurde z.B. mit der Gründung der "Small Farmer Development Agencies" verbunden, deren Tätigkeit im Punkt 2.2.5.2. erörtert wurde.

Die Konzentration der Verteilung von Einsatzstoffen auf einzelne Regionen und/oder einzelne Gruppen der Bauern erfordert, daß die für die Verteilung verantwortlichen staatlichen Institutionen die ausschließliche Abgabe der Einsatzstoffe in den einbezogenen Gebieten bzw. an die begünstigten Personengruppen sicherstellen können.

Bei einer Beschränkung der Verteilung auf ausgewählte Regionen ist es wahrscheinlich möglich, die Abgabe von Einsatzstoffen nur in diesen Gebieten vorzunehmen, wenn davon ausgegangen wird, daß die verfügbaren Einsatzstoffe in der Regel im Verhältnis zum Bedarf knapp sind. Allerdings ist eine gleichmäßige Verteilung innerhalb der einbezogenen Regionen schon erheblich schwieriger zu organisieren¹⁾. Besonders problematisch ist die Verteilung der Einsatzstoffe ausschließlich an bestimmte Personengruppen, weil sie zusätzlich eine Prüfung erforderlich macht, ob in jedem einzelnen Fall eine Berechtigung zum Bezug von Einsatzstoffen aufgrund der Zugehörigkeit zu dieser Personengruppe vorliegt²⁾.

Durch die Beschränkung der Verteilung von Einsatzstoffen auf einzelne Gebiete und/oder Personengruppen ist es außerdem erforderlich, eine Weiterleitung der Einsatzstoffe an andere Personengruppen und/oder an andere Gebiete wirksam

1) Dabei hängt die Verteilung der Einsatzstoffe nicht nur von ihrer Bereitstellung über die staatlichen Institutionen, sondern auch von der Inanspruchnahme der verfügbaren Einsatzstoffe durch die Bauern ab. Mamoria weist darauf hin, daß z.B. die Ausnutzung der kombinierten Landwirtschaftsförderungsprogramme in den einbezogenen indischen Regionen sehr unterschiedlich war, was auch deutliche Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung zur Folge hatte. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 675 f.

2) Vgl. hierzu die Ausnutzung von auf ärmere ländliche Bevölkerungsgruppen konzentrierten Maßnahmen durch andere Bauern, wie sie im Unterabschnitt 2.2.5. dargestellt wird.

zu verhindern. Der hierfür erforderliche Aufwand an Kontrollen wird die personellen und materiellen Möglichkeiten der Verwaltung eines Entwicklungslandes deutlich überfordern. So wird die ausschließliche Begrenzung der Abgabe von Einsatzstoffen auf weniger entwickelte Regionen dazu führen, daß Bauern aus wirtschaftlich fortgeschrittenen Gebieten die neuen Einsatzstoffe aus den rückständigen Regionen durch Schaffung entsprechender materieller Anreize beziehen werden¹⁾. Gleiches gilt für den Fall, daß nur Kleinbauern die neuen Einsatzstoffe erhalten. Die Verwirklichung der Zielsetzung, den unterschiedlichen Entwicklungsstand einzelner Regionen durch einen Verzicht auf die Verteilung von neuen Einsatzstoffen in wirtschaftlich fortgeschrittenen Gebieten zu verringern, wird daher kaum gelingen. Aus den gleichen Gründen wird sich auch ein Ausschluß von Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen bei der Verteilung von neuen Einsatzstoffen nicht vollständig durchführen lassen.

Wird andererseits die Verteilung der neuen Einsatzstoffe auf fortgeschrittene Regionen und/oder Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen konzentriert, so bewirkt eine ausschließlich staatliche Tätigkeit in diesem Bereich, z.B. als Folge eines Verteilungsmonopoles des staatlichen landwirtschaftlichen Beratungsdienstes, daß solche Gebiete und Personen, bei denen die Voraussetzungen zur Übernahme der Kosten der Verteilung erfüllt sind, in den Genuß staatlicher Leistungen gelangen. Für den Fall, daß die Abgabe der Einsatzstoffe über staatliche Institutionen, z.B. einen landwirtschaftlichen Beratungsdienst, dessen Kosten aus den staatlichen Haushalten gedeckt werden, erfolgt, d.h. in den Preisen der Einsatzstoffe keine Berücksichtigung findet, bedeutet dies, daß aus den Steuerzahlungen der

¹⁾ Dabei werden die Transportprobleme für die Weiterleitung von Einsatzstoffen aus einer Region in ein anderes Gebiet als überwindbar angesehen.

gesamten Bevölkerung wirtschaftlich fortgeschrittene Gebiete und/oder Personengruppen subventioniert werden¹⁾.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die für Entwicklungsaufgaben im Haushalt eines Entwicklungslandes zur Verfügung stehenden Mittel und qualifiziertes Personal für landwirtschaftliche Beratungsdienste nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen, erscheint es zweckmäßig, daß eine agrarpolitische Strategie gewählt wird, die bei der Verteilung von Einsatzstoffen die Tätigkeit privater Personen und Unternehmen zuläßt. Hierdurch wird die staatliche Einflußnahme auf die landwirtschaftliche Produktion zugunsten eines größeren Spielraumes für marktwirtschaftliche Verhaltensweisen im Agrarbereich vermindert.

2.3.1.2. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung durch staatliche Institutionen - Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich vom vorigen Fall dadurch, daß bei der Verteilung der Einsatzstoffe private Personen oder Unternehmen mitwirken können, während die übrigen Aufgaben staatlichen Institutionen, z.B. Forschungsinstitutionen, Produktionsstätten und landwirtschaftlichen Beratungsdiensten, vorbehalten bleiben. Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie beschränken sich die staatlichen Institutionen bei der Verteilung der Einsatzstoffe auf einen Teil der insgesamt verfügbaren Mengen, während die übrigen Mengen an Händler oder Handelsunternehmen verkauft werden. Durch diese kann die Verteilung in wirtschaftlich entwickelteren Gebieten bzw. an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen erfolgen, da hier die finanziellen Voraussetzungen gegeben sind, neben den Kosten der Einsatzstoffe auch den Aufwand für die Verteilungsleistung zu bezahlen. Die staatlichen Institutionen können dann die einbehaltenen Mengen der Einsatzstoffe z.B. auf rückständige Regionen konzentrieren oder an Kleinbauern

1) Auch hier trifft die von Bell für den Bereich der Landreform dargestellte Argumentation zu, daß die Empfänger von Leistungen sich von den Personen unterscheiden, die die Finanzierung der Leistungen vornehmen. Vgl. hierzu: Bell, C.L.G. The Political Framework, a.a.O., S. 59.

abgeben. Für die staatlichen Organisationen ergibt sich dabei der Vorteil, daß die Kosten für die Verteilung der an die Händler bzw. Handelsunternehmen verkauften Mengen entfallen. Allerdings wird nicht auszuschließen sein, daß die in den rückständigen Regionen bzw. an die Kleinbauern durch staatliche Institutionen verteilten Einsatzstoffe in andere Gebiete bzw. an andere Bauern weiterverkauft werden. Damit wird die Zielsetzung einer Erhöhung der Produktivität in rückständigen Gebieten bzw. bei Kleinbauern zwar nicht erreicht, andererseits ergeben sich jedoch finanzielle Vorteile aufgrund der Differenz zwischen dem erzielbaren Verkaufspreis des Einsatzstoffes und dem an die staatliche Institution gezahlten Einkaufspreis für den Einsatzstoff¹⁾.

Mit einer ausschließlich staatlichen Beratungstätigkeit bei der Anwendung von Einsatzstoffen können mehrere Zielsetzungen verbunden werden. So kann durch einen Beratungsdienst im gesamten Gebiet eines Entwicklungslandes eine gleichmäßige Weiterentwicklung und Produktivitätserhöhung in allen Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion angestrebt werden²⁾. Alternativ oder auch in Ergänzung zu dieser Zielsetzung kann die Beratungstätigkeit der staatlichen Institutionen in ausgewählten Gebieten schwerpunktmäßig verstärkt werden³⁾. Ebenso ist vorstellbar, daß außerdem noch ein besonderes Gewicht auf Beratungsleistungen für einzelne Personengruppen gelegt wird⁴⁾.

- 1) Auch hier werden die Transportkosten als gering vorausgesetzt.
- 2) Diese Zielsetzung wurde z.B. mit dem Aufbau des "National Extension Service" verbunden. Vgl. hierzu Punkt 2.2.3.1.
- 3) Dieser Ansatz wurde bei der Durchführung des "Intensive Agricultural District Program" gewählt. Vgl. hierzu Punkt 2.2.4.1.
- 4) Vgl. hierzu in Punkt 2.2.5.1. die Ausführungen über die "Small Farmer Development Agencies".

Die einzelnen Ziele lassen sich in unterschiedlichem Ausmaß verwirklichen. So wird besonders der Aufbau eines landesweiten staatlichen Beratungsdienstes die finanziellen und personellen Möglichkeiten eines Entwicklungslandes deutlich übersteigen¹⁾. Eher läßt sich der Ausbau und die personelle Ausstattung der Beratungsinstitutionen in ausgewählten Gebieten verstärken²⁾. Damit ist aber nicht in jedem Fall eine Intensivierung der Beratungstätigkeit verbunden. Diese ist vielmehr auch von der Nachfrage nach staatlichen Beratungsleistungen abhängig. Die Nachfrage nach Beratungsleistungen wird wiederum davon beeinflußt werden, inwieweit das Beratungspersonal für seine Tätigkeit entsprechend qualifiziert ist. So werden unzureichend qualifizierte Mitarbeiter eines staatlichen Beratungsdienstes in einem Gebiet mit einem hohen Entwicklungsstand der Landwirtschaft und Bauern, die über eigene Erfahrungen bei der Anwendung neuer Einsatzstoffe verfügen, nicht für Beratungsleistungen in Anspruch genommen werden, selbst wenn die Beratungstätigkeit unentgeltlich erfolgt³⁾. Dies gilt entsprechend auch in weniger entwickelten Gebieten, da die Bauern in kurzer Zeit herausfinden, ob die Mitarbeiter des staatlichen Beratungsdienstes sinnvolle Vorschläge zur Erhöhung der Produktivität geben können oder nicht⁴⁾.

1) Vgl. hierzu die Beurteilung der Tätigkeit des "National Extension Service" in Punkt 2.2.3.4.

2) Vgl. hierzu die Maßnahmen im Rahmen des "Intensive Agricultural District Program", die in Punkt 2.2.4.2. erläutert werden.

3) So wurde die Agrarproduktion besonders beim Weizen in der nördlichen Region Indiens auch in den Gebieten erhöht, die nicht in das "Intensive Agricultural District Program" einbezogen wurden. Vgl. hierzu Punkt 2.2.4.4.

4) So gibt Mamoria z.B. für Rajasthan ein Untersuchungsergebnis wieder, nach dem bei Demonstrationen zur Anwendung neuer Einsatzstoffe nur 0,6 % der teilnehmenden Bauern überzeugt wurden, daß der Einsatz der neuen Stoffe sinnvoll ist: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 842.

Diese Folgerungen treffen auch für den Fall zu, daß die Beratungsleistungen ausschließlich zugunsten einzelner Personen/gruppen, z.B. Kleinbauern, erfolgen sollen. Andererseits kann davon ausgegangen werden, daß qualifiziertes Beratungspersonal überwiegend von den wirtschaftlich erfolgreichen Bauern in Anspruch genommen wird, die so in den Genuß staatlicher Leistungen gelangen, die von allen Bevölkerungsgruppen finanziert werden¹⁾.

Der Mangel an qualifiziertem Beratungspersonal kann daher dazu führen, daß eine agrarpolitische Strategie gewählt wird, die nicht nur bei der Verteilung, sondern auch bei der Beratung die Tätigkeit von privaten Personen oder Unternehmen zuläßt. Voraussetzung hierfür ist es, daß Mitarbeiter z.B. aus den staatlichen Produktionsstätten, in denen die Einsatzstoffe hergestellt werden, die Ausbildung der Personen übernehmen, die außerhalb staatlicher Organisationen, z.B. des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes, Beratungsaufgaben durchführen wollen.

2.3.1.3. Forschung, Entwicklung, Produktion durch staatliche Institutionen - Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Diese agrarpolitische Strategie weicht vom vorigen Fall dadurch ab, daß sowohl bei der Verteilung als auch der Beratung private Personen oder Unternehmen mitwirken können, während in den übrigen Bereichen nur staatliche Institutionen tätig sind. Damit ist es den Händlern bzw. Handelsunternehmen möglich, auch die anwendungstechnische Beratung hinsichtlich der Einsatzstoffe wie Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel durchzuführen. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Bauern in fortgeschrittenen Gebieten bzw. Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen diese Beratungsleistungen in Anspruch nehmen können, die entweder separat oder über den Preis für die Einsatzstoffe finanziert werden. Für

¹⁾ Vgl. hierzu die Punkte 2.2.3.4., 2.2.4.4. und 2.2.5.4. Bei allen Dienstleistungsprogrammen waren die Bauern mit größeren Bodenflächen Nutznießer der dort bereitgestellten Leistungen.

die staatlichen Institutionen ergibt sich der Vorteil, daß das knappe qualifizierte Beratungspersonal in rückständigen Gebieten konzentriert werden kann oder für Leistungen an Kleinbauern zur Verfügung steht¹⁾.

Insgesamt kann so die Ausweitung qualifizierter Beratungsleistungen die Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich erhöhen.

Mit der ausschließlich in staatlichen Unternehmen durchgeführten Produktion von Einsatzstoffen können mehrere Ziele angestrebt werden. Hinsichtlich der Festlegung der Preise der Einsatzstoffe wird erwartet, daß staatliche Unternehmen keine überhöhten Gewinne anstreben. Ferner wird angenommen, daß nur so eine bestimmte Qualität der Einsatzstoffe gesichert werden kann. Außerdem erscheint die Planung der Mengen der Einsatzstoffe bei staatlicher Herstellung als leichter durchführbar.

Hinsichtlich des Preisargumentes ist festzustellen, daß niedrige Gewinne nicht ohne weiteres ein Zeichen für günstige Preise sind. Sofern die Produktionskosten in den staatlichen Unternehmen über den entsprechenden Kosten bei der Herstellung in einem privaten Unternehmen liegen, können die Preise selbst bei niedrigen Gewinnen höher sein als bei einem privaten Unternehmen, das bei niedrigeren Kosten und höheren Gewinnen noch Preise erreichen kann, die unterhalb der von staatlichen Unternehmen geforderten Preise liegen können²⁾.

1) Dies gilt für den Fall, daß eine besondere Förderung dieser Gebiete bzw. Personengruppen ein Ziel der Agrarpolitik darstellt.

2) Die schlechte Gewinnsituation z.B. der indischen Staatsbetriebe beruht dabei auf Problemen bei der Organisation und Leitung der Unternehmen. Vgl. hierzu: Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Weltwirtschaft am Jahreswechsel, Indien, 29. Jg., Nr. BM 21, Jan. 1979, S. 3.

Die Qualitätssicherung für die Einsatzstoffe läßt sich auch durch staatliche Vorschriften und anschließende Güteprüfungen bei privaten Unternehmen erreichen und erfordert nicht die Produktion in staatlichen Betrieben¹⁾.

Der Gesichtspunkt der Mengenplanung spielt nur dann eine wesentliche Rolle, wenn an einer im voraus genau festgelegten Menge Interesse besteht. Wird durch die agrarpolitische Strategie aber insgesamt eine Erhöhung der produzierten Mengen der Einsatzstoffe angestrebt, so kommt der vorher ermittelten Plangröße nur als Sollwert für die Herstellung in den staatlichen Unternehmen Bedeutung zu, während die in privaten Unternehmen erzeugten Einsatzstoffe noch zusätzlich zur Verfügung stehen²⁾.

Infolgedessen kann eine agrarpolitische Strategie, die bei der Beratung und Verteilung hinsichtlich der Einsatzstoffe die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen zuläßt, durch die Möglichkeit der Produktion von Einsatzstoffen durch private Personen oder Unternehmen ergänzt werden.

2.3.1.4. Forschung, Entwicklung durch staatliche Institutionen - Produktion, Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie ist also - im Unterschied zum vorigen Fall - die Produktion von Einsatzstoffen auch durch private Personen oder Unternehmen zulässig. Dies wird zur Folge haben, daß die Produktion von Einsatzstoffen insgesamt erhöht wird³⁾. Damit sind Händler

1) Qualitätsprüfungen sind außerdem in mit modernen Fertigungsmethoden arbeitenden Unternehmen durchaus üblich.

2) Dies gilt unter der Voraussetzung, daß die für die Produktion erforderlichen Rohstoffe, Vorprodukte und Maschinen auch von privaten Unternehmen aus dem Inland oder Ausland bezogen werden können.

3) Eine Bedingung hierfür ist, daß die Preisgestaltung nicht durch Festsetzung niedriger Endverkaufspreise für die Einsatzstoffe dazu führt, daß Produktionsanreize schwinden, da keine Aussichten auf die Durchführung einer rentablen Fertigung bestehen.

und Handelsunternehmen beim Einkauf von Einsatzstoffen nicht mehr ausschließlich auf staatliche Unternehmen angewiesen, sondern können Einsatzstoffe auch von privaten Unternehmen beziehen. Daher ist davon auszugehen, daß die über Händler und Handelsunternehmen verteilten Mengen an Einsatzstoffen steigen, womit für den Bedarf in entwickelteren Gebieten sowie von Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen mehr Einsatzstoffe zur Verfügung stehen.

Hierdurch kann die Produktivität in diesen Regionen bzw. bei diesen landwirtschaftlichen Betrieben in stärkerem Ausmaß erhöht werden als im vorigen Fall.

Sofern die Erhöhung der Produktion von Einsatzstoffen durch die Herstellung in privaten Unternehmen andererseits auch dazu führt, daß aus den staatlichen Unternehmen eine größere Menge an Einsatzstoffen für die Verteilung in rückständigen Gebieten oder an Kleinbauern verbleibt, kann außerdem die Produktivität in diesen Regionen bzw. dieser Personengruppen noch erhöht werden, sofern qualifiziertes Personal in den staatlichen Institutionen für die anwendungstechnische Beratung zur Verfügung steht. Für eine Beschränkung der Forschung und Entwicklung im Hinblick auf Einsatzstoffe ausschließlich auf staatliche Einrichtungen können verschiedene Ziele angeführt werden. Die Zielsetzung kann darin bestehen, daß sich staatliche Organisationen die Richtung und Schwerpunktsetzung im Agrarforschungsbereich vorbehalten, um so die zu erwartenden Ergebnisse besser planen zu können¹⁾. Ist die agrarpolitische Strategie jedoch nicht nur auf eine annähernd

1) Da sich Forschungsergebnisse nicht voraussehen lassen, gilt dies nur insofern, als eine verstärkte Forschung hinsichtlich einzelner Einsatzstoffe dazu führt, daß die Wahrscheinlichkeit für die Erzielung eines positiven Forschungsertrages vergrößert wird.

zutreffende Prognose erwarteter Forschungsergebnisse ausgerichtet¹⁾, sondern an einer Ausweitung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Agrarsektor orientiert, dann können die Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung in den staatlichen Institutionen nach wie vor festgelegt werden, gleichzeitig wird aber auch die Aktivität privater Personen oder Unternehmen in diesem Bereich zugelassen.

2.3.1.5. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie ist die Betätigung privater Personen oder Unternehmen in allen Bereichen, d.h. auch bei der Agrarforschung und -entwicklung hinsichtlich der Einsatzstoffe zugelassen. Damit ist die Grundlagen- und Anwendungsforschung auch für private Unternehmen möglich. Infolgedessen ist zu erwarten, daß sich die Forschungsaktivitäten insgesamt erhöhen werden und das Innovationstempo beschleunigt werden wird. Die Zahl der weiter- bzw. neuentwickelten Einsatzstoffe wie Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel wird zunehmen. Gleichzeitig kann die Forschung und Entwicklung im Hinblick auf Einsatzstoffe in den staatlichen Institutionen z.B. auf den besonderen Bedarf rückständiger Gebiete oder von Kleinbauern konzentriert werden. Dies kann dazu führen, daß neuentwickelte Einsatzstoffe die Produktivität gerade auch in diesen Regionen bzw. bäuerlichen Betrieben erhöhen²⁾.

1) Eine solche Prognose kann ebenfalls nur Wahrscheinlichkeitsaussagen einschließen, ohne zu quantitativen Aussagen zu gelangen.

2) Dies gilt jedenfalls für den Fall, daß an einer Förderung der Produktivität in diesen Regionen bzw. bei den Kleinbauern die für die Agrarpolitik verantwortlichen Institutionen ein besonderes Interesse haben.

und Handelsunternehmen beim Einkauf von Einsatzstoffen nicht mehr ausschließlich auf staatliche Unternehmen angewiesen, sondern können Einsatzstoffe auch von privaten Unternehmen beziehen. Daher ist davon auszugehen, daß die über Händler und Handelsunternehmen verteilten Mengen an Einsatzstoffen steigen, womit für den Bedarf in entwickelteren Gebieten sowie von Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen mehr Einsatzstoffe zur Verfügung stehen.

Hierdurch kann die Produktivität in diesen Regionen bzw. bei diesen landwirtschaftlichen Betrieben in stärkerem Ausmaß erhöht werden als im vorigen Fall.

Sofern die Erhöhung der Produktion von Einsatzstoffen durch die Herstellung in privaten Unternehmen andererseits auch dazu führt, daß aus den staatlichen Unternehmen eine größere Menge an Einsatzstoffen für die Verteilung in rückständigen Gebieten oder an Kleinbauern verbleibt, kann außerdem die Produktivität in diesen Regionen bzw. dieser Personengruppen noch erhöht werden, sofern qualifiziertes Personal in den staatlichen Institutionen für die anwendungstechnische Beratung zur Verfügung steht. Für eine Beschränkung der Forschung und Entwicklung im Hinblick auf Einsatzstoffe ausschließlich auf staatliche Einrichtungen können verschiedene Ziele angeführt werden. Die Zielsetzung kann darin bestehen, daß sich staatliche Organisationen die Richtung und Schwerpunktsetzung im Agrarforschungsbereich vorbehalten, um so die zu erwartenden Ergebnisse besser planen zu können¹⁾. Ist die agrarpolitische Strategie jedoch nicht nur auf eine annähernd

1) Da sich Forschungsergebnisse nicht voraussehen lassen, gilt dies nur insofern, als eine verstärkte Forschung hinsichtlich einzelner Einsatzstoffe dazu führt, daß die Wahrscheinlichkeit für die Erzielung eines positiven Forschungsertrages vergrößert wird.

zutreffende Prognose erwarteter Forschungsergebnisse ausgerichtet¹⁾, sondern an einer Ausweitung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Agrarsektor orientiert, dann können die Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung in den staatlichen Institutionen nach wie vor festgelegt werden, gleichzeitig wird aber auch die Aktivität privater Personen oder Unternehmen in diesem Bereich zugelassen.

2.3.1.5. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie ist die Betätigung privater Personen oder Unternehmen in allen Bereichen, d.h. auch bei der Agrarforschung und -entwicklung hinsichtlich der Einsatzstoffe zugelassen. Damit ist die Grundlagen- und Anwendungsforschung auch für private Unternehmen möglich. Infolgedessen ist zu erwarten, daß sich die Forschungsaktivitäten insgesamt erhöhen werden und das Innovationstempo beschleunigt werden wird. Die Zahl der weiter- bzw. neuentwickelten Einsatzstoffe wie Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel wird zunehmen. Gleichzeitig kann die Forschung und Entwicklung im Hinblick auf Einsatzstoffe in den staatlichen Institutionen z.B. auf den besonderen Bedarf rückständiger Gebiete oder von Kleinbauern konzentriert werden. Dies kann dazu führen, daß neuentwickelte Einsatzstoffe die Produktivität gerade auch in diesen Regionen bzw. bäuerlichen Betrieben erhöhen²⁾.

1) Eine solche Prognose kann ebenfalls nur Wahrscheinlichkeitsaussagen einschließen, ohne zu quantitativen Aussagen zu gelangen.

2) Dies gilt jedenfalls für den Fall, daß an einer Förderung der Produktivität in diesen Regionen bzw. bei den Kleinbauern die für die Agrarpolitik verantwortlichen Institutionen ein besonderes Interesse haben.

2.3.2. Bewässerung

2.3.2.1. Großprojekte - Erstellung und Betrieb durch staatliche Institutionen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie erfolgt die Planung, Vorbereitung, Erstellung und der laufende Betrieb von Staudämmen, Wasserspeichern und Kanalsystemen ausschließlich durch staatliche Institutionen.

Voraussetzung hierfür ist, daß die erforderlichen Mittel aus staatlichen Quellen bereitgestellt werden können und das notwendige Material sowie Arbeitskräfte und Produktionsmittel zur Verfügung stehen.

Unter der Annahme, daß es gelingt, diese Voraussetzungen für einzelne Projekte zu schaffen, sollen die möglichen Ziele dieser Strategie und die Aussichten für ihre Verwirklichung untersucht werden.

Ziel einer solchen Strategie kann es sein, für das gesamte Gebiet eines Entwicklungslandes Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme zentral zu planen und eine Reihenfolge für die Durchführung der einzelnen Projekte festzulegen, um sie in Übereinstimmung mit den personellen und finanziellen Möglichkeiten nacheinander auszuführen. Die Reihenfolge kann an dem Bedarf an künstlichen Bewässerungsmöglichkeiten und/oder der Notwendigkeit der Energiegewinnung auf der Grundlage der Ausnutzung von Wasserkraft orientiert werden¹⁾. So können Projekte vorrangig in solchen Gebieten verwirklicht werden, deren landwirtschaftliche Produktionsmöglichkeiten durch Wasser- und/oder Energiemangel besonders beeinträchtigt sind²⁾. Bei dem Betrieb der Staudämme, Wasserspeicher und

1) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.3.

2) Hierbei können einerseits regenarme Gebiete bevorzugt werden oder in Gebieten mit schwankenden Niederschlagsmengen kann eine sichere Wasserversorgung angestrebt werden.

Kanalsysteme ausschließlich durch staatliche Institutionen kann die Energieerzeugung und die Wasserabgabe nach verschiedenen agrarpolitischen Zielsetzungen ausgerichtet werden.

So kann die Energieabgabe zur Versorgung der landwirtschaftlich genutzten Gebiete mit Elektrizität, z.B. zum Betrieb von Pumpanlagen, Vorrang bei der Wasserabgabe in die Kanalsysteme erhalten. Damit wird der Zeitpunkt der Wasserabgabe an dem Energiebedarf orientiert¹⁾. Durch die Festlegung der Höhe der Preise für die abgegebene Energie wird die Kostensituation, z.B. für den Betrieb von Pumpvorrichtungen, bei der landwirtschaftlichen Produktion beeinflusst. Hier ist eine Subventionierung der Strompreise für den Bedarf in der landwirtschaftlichen Erzeugung möglich²⁾.

Andererseits kann die Wasserabgabe in das zu einem Staudamm und Wasserspeicher gehörende Kanalsystem von dem Bedarf an zusätzlichen Wassermengen für die landwirtschaftliche Produktion im Einzugsgebiet des Kanalsystems abhängig gemacht werden. In diesem Fall richtet sich der Zeitpunkt der Wasserabgabe und die eingeleitete Wassermenge nach den Erfordernissen im landwirtschaftlichen Produktionszyklus³⁾. Die für den Betrieb der Staumdämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme zuständigen staatlichen Institutionen müssen vorher den Wasserbedarf nach Zeitpunkt, Menge und Ort ermitteln. Daraus kann

1) Auf den Zielkonflikt zwischen der Wasserabgabe nach dem Bedarf an Elektrizität und den Bewässerungsbedarf weist Reidinger hin, der im Bhakra-Staudamm-Kanalsystem festgestellt hat, daß die Wasserabgabe aufgrund der im Vergleich zu dem Wasser höheren Preise für die Elektrizität am Energiebedarf orientiert wird. Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.3.

2) Hierbei entsteht das Problem der Beschränkung der Subventionierung ausschließlich auf den landwirtschaftlichen Elektrizitätsbedarf, das hier nicht weiter untersucht werden soll.

3) Bei den nachfolgenden Überlegungen wird von dem Problem der Wasserverluste im Kanalsystem abgesehen. Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.4.

sich ergeben, daß der zu bestimmten Zeitpunkten anfallende Wasserbedarf die insgesamt für die Einleitung in das Kanalsystem zur Verfügung stehende Wassermenge übersteigt¹⁾. Außerdem kann der Wasserbedarf auch an bestimmten Orten, z.B. aufgrund des Anbaues von gleichartigen Agrarerzeugnissen, so hoch sein, daß er die Zufuhrmöglichkeiten übersteigt²⁾. Hieraus ergibt sich für die staatlichen Institutionen dann die Notwendigkeit, die Wasserzuteilung auf die einzelnen Kanäle des Kanalsystems vorzunehmen und gegebenenfalls durch Entnahmevorschriften, d.h. Begrenzungen der Wasserabgabe an bestimmten Stellen des Kanalsystems, zu regeln³⁾. Beide Maßnahmen müssen dann jedoch so erfolgen, daß die begrenzte zur Verfügung stehende Wassermenge die höchsten Produktivitätssteigerungen bewirken kann. Hierzu ist außerdem erforderlich, daß die für den Betrieb des Kanalsystems verantwortlichen Institutionen sich möglichen Änderungen in dem Anbau bestimmter Pflanzen und dem daraus entstehenden andersartigen Wasserbedarf durch eine jährliche Neufassung der Wasserverteilpläne und Entnahmevorschriften anpassen. Der hierbei entstehende administrative Aufwand, besonders auch in personeller Hinsicht, ist erheblich. Aber selbst, wenn es gelingen würde, eine kontinuierliche Überarbeitung der Wasserverteilpläne sicherzustellen, was in der Regel die personellen Möglichkeiten übersteigen wird, würde die Schnelligkeit des Fruchtwechsels, z.B. als Folge von Preisänderungen, dazu führen, daß der jeweils angewendete Wasserverteilungsplan

1) Reidinger hat in dem von ihm untersuchten Distrikt Hissar im Bundesstaat Haryana im Bhakra-Staudamm-Kanalsystem festgestellt, daß die Bauern mit den verfügbaren Wassermengen nur 1/3 ihrer Anbaufläche bewässern können: Reidinger, Richard B., Institutional Rationing of Canal Water in Northern India, a.a.O., S. 84.

2) Dies gilt z.B. für den Fall, daß Nebenkanäle zu schmal und flach angelegt wurden.

3) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.3.

schon nicht mehr den Anbaugegebenheiten entspricht. Durch den Betrieb der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme mit Hilfe staatlicher Institutionen kann also die agrarpolitische Zielsetzung einer Wasserzuteilung und Lenkung der Wasserabgabe zu den Stellen, an denen die Wasserzufuhr die höchsten Produktivitätssteigerungen erwarten läßt, nicht sichergestellt werden¹⁾.

Eine anders gelagerte Ausrichtung einer agrarpolitischen Strategie kann darin bestehen, allen Bauern, die in dem Kanaleinzugsgebiet Bodenflächen mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen bebauen, von Zeit zu Zeit die gleiche Chance zu geben, eine für das Wachstum der Pflanzen erforderliche Wassermenge zu erhalten. Dies führt dann zu einem Rotationsprinzip bei der Wassereinleitung in die einzelnen Haupt- und Nebenkanäle, wobei in bestimmten zeitlichen Intervallen jeder an das Kanalsystem angeschlossene landwirtschaftliche Betrieb Wasser erhält²⁾. Dieses Prinzip hat den Vorteil einer Gleichbehandlung aller Bauern und den Nachteil, daß, je gleichmäßiger es ausgestaltet wird, der Zeitpunkt und die

1) Verstärkt wird die negative Auswirkung für die Produktivitätsentwicklung noch zum Teil dadurch, daß der Weiterverkauf von Kanalwasser verboten ist, wie Reidinger dies im Bhakra-Staudamm-Gebiet beobachtet hat: Reidinger, Richard B., Institutional Rationing of Canal Water in Northern India, a.a.O., S. 103 f.

2) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.3.

zur Verfügung stehende Wassermenge für den einzelnen Bauern um so unvorhersehbarer wird¹⁾. Damit kann der einzelne Bauer mit der künstlichen Bewässerungsmöglichkeit nicht sicher rechnen und muß seine Produktion so planen, daß auch bei dem Ausbleiben einer rechtzeitigen Bewässerung ein bestimmter Ernteertrag sichergestellt werden kann²⁾. Die produktiven Effekte dieser agrarpolitischen Strategie sind also verhältnismäßig gering.

Eine weitere agrarpolitische Strategie kann darin bestehen, daß die Preise für die abgegebenen Wassermengen von den für den Betrieb der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme zuständigen staatlichen Institutionen nach verschiedenen Kriterien festgelegt werden.

So kann grundsätzlich eine Preisgestaltung erfolgen, die neben den Betriebskosten auch die Erstellungskosten des Staudammes und Wasserspeichers sowie der Kanäle berücksichtigt. Dies würde dann zu sehr hohen Wasserpreisen führen,

1) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.3. Je gleichmäßiger die auf die einzelnen Kanalabschnitte entfallenden Mengen bemessen werden sollen, um so sorgfältiger ist darauf zu achten, daß die Zwischenspeicherung in den Haupt- und Nebenkanälen solange erfolgt, bis die gleiche Menge gestaut ist und weitergeleitet werden kann. Die unterschiedliche Auffülldauer in der Zwischenspeicherung bedingt dann, daß der Zeitpunkt der Wasserweiterleitung nicht im voraus berechnet werden kann. Ein weiteres Unsicherheitsmoment kommt noch als Folge des Rotationsprinzips bei der Auffüllung der Hauptkanäle hinzu. Reidinger kennzeichnet die dreifache Unsicherheit für die Bauern im untersuchten Distrikt im Bhakra-Staudamm-Kanalgebiet so: sie kennen nicht den Zeitpunkt der Wasserzuteilung, nicht die Wassermenge zu verschiedenen Zeitpunkten und nicht die Zeitpunkte und Wassermengen an verschiedenen Orten: Reidinger, Richard B., Institutional Rationing of Canal Water in Northern India, a.a.O., S. 98.

2) Damit wird auch der Einsatz hochertragreicher Getreidesorten, die auf eine sichere Wasserversorgung angewiesen sind, verhindert, worauf Reidinger hinweist: Reidinger, Richard B., Institutional Rationing of Canal Water in Northern India, a.a.O., S. 100.

die wiederum bewirken können, daß den Bauern in einer Kosten-Nutzen-Kalkulation der Einsatz von Kanalwasser als unrentabel erscheint¹⁾. Dies gilt besonders für den Fall, daß die insgesamt ermittelten Kosten in Form von pauschal berechneten Beträgen anteilig auf die im Kanaleinzugsgebiet tätigen Bauern umgelegt werden, ohne daß eine Berücksichtigung der tatsächlich den einzelnen Betrieben zur Verfügung gestellten Wassermengen erfolgt²⁾. Aber auch für den Fall einer Kostenberechnung nach der Menge des abgegebenen Wassers dürfte die beschriebene Vollkostenkalkulation den Preis für das Wasser zu hoch werden lassen.

Als weitere Möglichkeit kann die Festsetzung der Preise für die abgegebenen Wassermengen nach der Höhe der laufenden Betriebskosten der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme angesehen werden. Für diesen Fall ergibt sich jedoch eine erhebliche Beanspruchung der staatlichen Haushaltsmittel, die vollständig zur Finanzierung der Erstellung dieser Großprojekte herangezogen werden müssen³⁾.

Die Beanspruchung der staatlichen Finanzen wird noch größer, wenn die Preise für die abgegebenen Wassermengen so festgesetzt werden, daß sie nicht einmal die laufenden Betriebskosten der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme decken können⁴⁾.

- 1) Für eine vollständige Umlegung aller Kosten auf die Wasserpreise gibt es keine Beispiele, zumal bei einer gleichzeitigen Elektrizitätserzeugung ein Kostenanteil über die Strompreise gedeckt wird.
- 2) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.2.
- 3) Die erheblichen Aufwendungen für die Großprojekte stellt Mamoria dar: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 194.
- 4) Vgl. hierzu Punkt 2.2.2.2.

Auch hinsichtlich dieser agrarpolitischen Strategie der Preisbeeinflussung durch die staatlichen Institutionen zeigt sich, daß einerseits bei einer vollen Umlage aller Kosten auf die Wasserpreise der Einsatz des Kanalwassers in der landwirtschaftlichen Produktion unrentabel wird, während andererseits hohe Subventionsanteile zur Aufrechterhaltung niedriger Wasserpreise die staatlichen Finanzen überbeanspruchen.

Die skizzierten Auswirkungen eines Betriebes von Staudämmen, Wasserspeichern und Kanalsystemen ausschließlich durch staatliche Institutionen können dazu führen, daß eine andersgelagerte agrarpolitische Strategie gewählt wird, die für den laufenden Betrieb der Großprojekte die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen vorsieht.

2.3.2.2. Großprojekte - Erstellung durch staatliche Institutionen - Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie bleibt die Planung, Vorbereitung und Erstellung von Staudämmen, Wasserspeichern und Kanalsystemen ausschließlich staatlichen Institutionen vorbehalten. Hierdurch wird die Auswahl und die Reihenfolge der Fertigstellung der Großprojekte von staatlichen Stellen bestimmt. Dabei werden alle anfallenden Kosten der Erstellung aus staatlichen Mitteln gedeckt.

Der Betrieb der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme wird dann von privaten Unternehmen durchgeführt. Hierbei wird diesen Unternehmen die Regelung der Wasserverteilung und Festsetzung der Wasserpreise überlassen¹⁾. Um eine die Betriebskosten deckende Preispolitik durchführen zu können, müßte die

¹⁾ Ohne Erfüllung dieser Voraussetzung ist die Mitwirkung privater Unternehmen kaum zu erwarten.

Wasserabgabe an den Stellen erfolgen, wo durch die Kanalwasserentnahme die höchsten Produktivitätseffekte im Hinblick auf die landwirtschaftliche Erzeugung erreicht werden können. Sofern die Bauern dort mit einer sicheren Wasserversorgung über den Kanal rechnen können, wären sie mit Sicherheit bereit, höhere Preise für das Wasser zu zahlen, als die Bauern, denen am Kanal liegende Bodenflächen gehören, bei denen die künstliche Bewässerung nur geringere produktive Effekte hätte. Rechtzeitig vor dem Beginn eines Produktionszyklus müssen also alle Bauern wissen, wann sie mit wieviel Wasser rechnen können, wobei auch die Preise für das laufende Jahr festgelegt werden müssen¹⁾. Hier ergibt sich jedoch wiederum das Problem des Verlaufes der Kanäle, was dazu führen kann, daß die Zusage einer sicheren Lieferung von Wasser für die Anlieger an einem Haupt- bzw. Nebenskanal bedeuten kann, daß die an andere Kanäle angrenzenden Flächen - selbst bei hohen Ertragsmöglichkeiten dieser Anbaugebiete als Folge der künstlichen Bewässerung - eben nicht mit einer sicheren Wasserversorgung rechnen können²⁾. Die geringe Möglichkeit einer kurzfristigen Änderung der Wasserzufuhr an einem bestimmten Ort aufgrund des festgelegten Verlaufes des Kanalsystemes hat zur Folge, daß die Wasserverteilung auch bei einem privaten Betrieb der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme nach bestimmten Plänen erfolgen muß. Selbst wenn dann eine Preispolitik verfolgt wird, die die Deckung der Betriebskosten ermöglichen soll, so muß die Realisierungsmöglichkeit dieses Zieles aufgrund der Gegebenheiten bei einer Wasserverteilung über Kanalsysteme als gering erscheinen.

- 1) Hier stellt sich ein ähnliches Problem wie bei staatlichen Wasserverteilungsplänen, wie sie im Punkt 2.3.2.1. beschrieben werden.
- 2) Dies ist ein Grundproblem jeglicher Wasserverteilung über Kanalsysteme, das unabhängig davon besteht, wer für die Wasserverteilung zuständig ist.

Daran kann sich die Überlegung anschließen, schon bei der Anlage der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme private Unternehmen zu beteiligen, um so bereits beim Bau der Kanalsysteme sicherzustellen, daß die einzelnen Kanäle so angelegt werden, daß die Gebiete, in denen durch künstliche Bewässerung sehr hohe Erträge erreicht werden können, an einem Haupt- bzw. Nebenkanal angeschlossen werden. Hierdurch soll dann erreicht werden, daß diese Anbauflächen mit einer sicheren Wasserversorgung versehen werden können.

2.3.2.3. Großprojekte - Erstellung und Betrieb unter

Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei Wahl dieser agrarpolitischen Strategie werden private Unternehmen bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Baues von Staudämmen, Wasserspeichern und Kanalsystemen beteiligt. Hierbei geschieht die Auswahl der Großprojekte dann unter dem Gesichtspunkt, wie durch die sich anschließenden Kanalsysteme möglichst hohe Steigerungen der landwirtschaftlichen Erträge erzielt werden können. Dabei wird der Verlauf des Hauptzubringers im Kanalsystem danach ausgerichtet, die Anbauflächen mit den innerhalb des gesamten Kanalsystems aufgrund künstlicher Bewässerung höchsten Ertragsmöglichkeiten mit einer sicheren Wasserversorgung auszustatten. Im Anschluß an die Fertigstellung der Großprojekte erfolgt der Betrieb ebenfalls durch private Unternehmen, wie im vorigen Fall beschrieben.

Auch bei dieser agrarpolitischen Strategie stellt sich das Problem der Finanzierung der Großprojekte und des anschließenden Betriebes. Selbst bei Erreichung der oben beschriebenen Ziele hinsichtlich des Baues der Kanalsysteme muß die Umlegung von Herstellungs- und Betriebskosten der Staudämme, Wasserspeicher und Kanalsysteme in Form der den einzelnen Bauern berechneten Preise für die abgegebenen Wassermengen im Ergebnis zu einem zu hohen Wasserpreis führen¹⁾.

¹⁾ Vgl. hierzu die Überlegungen in den Punkten 2.2.2.2. und 2.2.2.3. zur Preisbildung für das abgegebene Wasser.

Außerdem ist aufgrund der Fließdauer bei der Wasserzufuhr in das Kanalsystem damit zu rechnen, daß die am Ende des Hauptzubringers liegenden ertragreichen Gebiete das Wasser entweder zu früh oder zu spät erhalten, sofern die in Staudammnähe liegenden Gebiete rechtzeitig mit Wasser versorgt werden.

Die bei einer Wasserverteilung über ein Kanalsystem grundsätzlich bestehenden Gegebenheiten können also auch bei der Erstellung und dem Betrieb von Kanalsystemen durch private Unternehmen nicht überwunden werden. Durch die Einschaltung privater Unternehmen kann daher die Produktivität im landwirtschaftlichen Sektor aufgrund der künstlichen Bewässerung mit Hilfe von Staudämmen, Wasserspeichern und Kanalsystemen nur in geringem Ausmaß erhöht werden.

2.3.2.4. Kleinprojekte - Erstellung und Betrieb durch staatliche Institutionen

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie erfolgt die Anlage und der Betrieb neuer Brunnen und Wasserpumpeinrichtungen ausschließlich durch staatliche Institutionen¹⁾. Unter der Annahme, daß es gelingt, die hierfür erforderlichen finanziellen, materiellen und personellen Voraussetzungen zu schaffen, sollen die möglichen Ziele einer solchen Strategie sowie die Aussichten für ihre Verwirklichung untersucht werden.

Ziel dieser Strategie kann es sein, für das gesamte Gebiet eines Entwicklungslandes die Erschließung der Grundwasserreserven zentral zu planen, um so die größtmögliche Ausnutzung dieses Wasserpotentials für die künstliche Bewässerung im landwirtschaftlichen Bereich zu gewährleisten²⁾. Hierbei ist gleichzeitig eine Überbeanspruchung der Grundwasserreserven,

1) Bereits bestehende Fördereinrichtungen können von den bisherigen Betreibern bzw. Eigentümern weiter genutzt werden.

2) Nach Mamoria sind in Indien die nördlichen und westlichen Landesteile (Ganges-Ebene, Punjab, Rajasthan und Gujarat) mit erheblichen Grundwasserreserven ausgestattet und damit für die Bewässerung der landwirtschaftlich genutzten Bodenflächen mit Hilfe von Pumpen besonders geeignet: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 182.

die zu einem starken Absinken des Grundwasserspiegels führen würde, wirksam zu verhindern¹⁾. Dazu können die Standorte und Förderkapazitäten der Brunnen und Wasserpumpen durch die staatlichen Institutionen entsprechend festgelegt werden. Durch die Kontrolle der mit Hilfe der Brunnen und Pumpen geförderten Wassermengen und durch regelmäßige Messungen zur Feststellung der Höhe des Grundwasserspiegels kann dann eine zu hohe Beanspruchung der Grundwasserreserven vermieden werden²⁾.

Durch die Art des Ausbaues der Brunnen und Pumpvorrichtungen und die angewendete Fördertechnik kann außerdem den örtlich vorhandenen Energien Rechnung getragen werden³⁾.

Schließlich kann durch die Verteilung des Wassers und die Preisfestsetzung für die abgegebenen Wassermengen Einfluß genommen werden auf die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung in den Gebieten, die mit Hilfe dieser Kleinprojekte künstlich bewässert werden.

Bei der Wasserverteilung sind verschiedene Zielsetzungen vorstellbar.

Die Wasserabgabe kann an die Bauern erfolgen, deren landwirtschaftlich genutzte Bodenflächen die höchsten Produktivitätszuwächse als Folge einer künstlichen Bewässerung erwarten lassen. Voraussetzung hierfür ist, daß die für den Betrieb der Brunnen verantwortlichen staatlichen Institutionen diese Flächen und ihre Eigentümer vor Beginn der Wasserverteilung ermitteln können. Dabei ist wirksam zu verhindern, daß das diesen

1) Auf die akute Gefahr der Überbeanspruchung der Grundwasserreserven beim Ausbau von Pumpanlagen in vielen Entwicklungsländern weist de Vajda hin. Vgl. hierzu: de Vajda, A., Factors Influencing Planning and Operation of Irrigation and Drainage Projects in Developing Countries, S. 86, in: Water Development in Less Developed Areas - Transactions of an International Conference held in Berlin from 17 to 21 May 1963, Berlin 1965, S. 81-103.

2) Voraussetzung für die Ermittlung der geförderten Wassermengen ist der Einbau entsprechender Meßinstrumente in die Pumpanlagen, soweit dies technisch möglich ist.

3) Dies gilt hinsichtlich der Antriebsenergien. So weist Mamoria darauf hin, daß bei vorhandener Elektrifizierung der Betrieb der Pumpen mit Strom geringere Kosten verursacht als beim Antrieb von Pumpen mit Dieselmotoren. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 225.

Bauern zugeteilte Wasser an andere Bauern weiterverkauft wird¹⁾. Eine Voraussetzung für die Verwirklichung dieses Zieles ist eine Ermittlung der produktiven Bodenflächen und die Sicherstellung des Einsatzes der Wassermengen ausschließlich auf diesen Flächen, wobei der Kontrollaufwand die personellen Möglichkeiten eines Entwicklungslandes vermutlich übersteigen wird. Infolgedessen wird sich das Ziel einer Wasserverteilung nach dem höchstmöglichen Produktivitätszuwachs auf diesem Wege nicht verwirklichen lassen.

Eine andere Zielsetzung kann die Wasserabgabe an bestimmte Bauern zum Inhalt haben. So kann die Wasserverteilung ausschließlich oder überwiegend an Bauern mit größeren oder mittleren Bodenflächen erfolgen, um so schnelle Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktion zu erreichen. Die Wahrscheinlichkeit zur Verwirklichung dieses Zieles ist groß, da die sichere Wasserversorgung eine Voraussetzung zum Anbau hochertragreicher Getreidesorten ist, deren Einsatz Bauern mit großen und mittleren Bodenflächen - nicht zuletzt als Folge ihrer erhöhten Kreditaufnahmemöglichkeiten im Vergleich zu Kleinbauern - leichter finanzieren können²⁾.

Andererseits kann die Wasserabgabe überwiegend an dem Bedarf der Kleinbauern orientiert werden, um so Produktionssteigerungen dieser Personengruppe vorrangig zu ermöglichen. Die Abgabe der restlichen Wassermengen kann dann an die Bauern mit mittleren und größeren Bodenflächen erfolgen. Zielsetzung ist hierbei in erster Linie eine Verbesserung der absoluten und der relativen Einkommensposition der Kleinbauern, während die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion nicht an erster Stelle steht wie im vorigen Fall³⁾.

1) Hier entsteht ein ähnliches Problem wie bei der Verteilung von Einsatzstoffen vorzugsweise an Kleinbauern. Vgl. hierzu Punkt 2.3.1.1.

2) Die ökonomischen Auswirkungen dieser agrarpolitischen Strategie entsprechen dabei den Ergebnissen einer vorrangigen Verteilung von Einsatzstoffen an Bauern mit mittleren und größeren Bodenflächen wie sie in Punkt 2.2.4.3. skizziert wurden.

3) Voraussetzung für eine Verbesserung der Einkommenssituation der Kleinbauern ist dabei auch das Vorhandensein der übrigen benötigten Einsatzstoffe und die sachgemäße Bewässerung mit Hilfe des erhaltenen Wassers.

Mit der Gestaltung der Preise für die abgegebenen Wassermengen können verschiedene Zielsetzungen verbunden werden.

Die Festlegung der Preise kann sich an den Kosten der Erstellung und des Betriebes der Fördereinrichtungen orientieren, um so die finanzielle Belastung der staatlichen Haushalte in Grenzen zu halten.

Ein schneller Rückfluß der investierten staatlichen Finanzmittel kann dadurch erreicht werden, daß die Kosten für die Anlage der Brunnen bzw. Pumpvorrichtungen auf die Bezieher von Wasser nach der Fertigstellung und Inbetriebnahme in Form einer einmaligen Zahlung gleicher Höhe umgelegt werden¹⁾. Sofern die Wasserabgabe ausschließlich oder überwiegend an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen erfolgt, ist mit einer Erfüllung der aufgrund der Umlage entstehenden Zahlungsverpflichtungen zu rechnen. Soll die Wasserabgabe jedoch zum Teil oder überwiegend an Kleinbauern erfolgen, so wird sich in vielen Fällen die Notwendigkeit ergeben, diese Beträge den Zahlungspflichtigen zu kreditieren, so daß sich in diesem Fall die Mittelbindung des Staates erhöht. Für die Kleinbauern ergibt sich dann das Problem, neben den Zahlungen für die erhaltenen Wassermengen auch noch die Kreditrückzahlungsraten aufzubringen²⁾.

Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß eine gleich hohe Zahlungsverpflichtung für alle Bauern, die Wasser aus der Fördereinrichtung erhalten, dazu führt, daß die Bauern, die eine größere Wassermenge erhalten, je erhaltener Wassereinheit einen geringeren Betrag zur Finanzierung der Erstellung der staatlich betriebenen Fördereinrichtung aufzuwenden haben als die Bauern, die nur wenig Wasser aus der Brunnen- oder Pumpanlage erhalten.

- 1) Vorstellbar wäre auch eine Umlegung von einem bestimmten Prozentsatz der Gesamtkosten.
- 2) Dabei besteht das Problem, ob die Kleinbauern die Kreditrückzahlungsraten überhaupt aufbringen können. Falls dies nicht gelingt, würde sich der Mittelaufwand des Staates entsprechend erhöhen.

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, bei einer Abdeckung der Projektkosten durch eine einmalige Umlage bei den Bauern, die Wasser aus der Fördereinrichtung erhalten, die den einzelnen Bauern voraussichtlich zur Verfügung gestellten Wassermengen abzuschätzen, um so eine dem Nutzen aus dem Betrieb der Fördereinrichtung entsprechende Höhe der Umlage festzusetzen. Eine solche Vorausberechnung ist jedoch kaum durchführbar¹⁾. Ein Rückfluß der bei der Erstellung der Brunnen- und Pumpanlagen durch staatliche Institutionen aufgewendeten Mittel kann andererseits auch dadurch erreicht werden, daß die Projektkosten in die Wasserpreise einbezogen werden. Damit ist die Preishöhe nicht nur von den Betriebskosten abhängig, sondern auch von dem festgelegten Refinanzierungszeitraum der ursprünglichen Projektkosten. Hierbei entsteht das Problem, daß ein kurzer Zeitraum zur Folge hat, daß die Wasserpreise sehr hoch festgelegt werden müssen, während eine längere Zeitperiode zwar geringere Wasserpreise möglich macht, andererseits jedoch - bei Berücksichtigung eines kalkulatorischen Zinses - über den Betriebskosten liegende Wasserpreise für einen langen Zeitraum erforderlich macht²⁾. Hinzu kommt, daß für Kleinbauern zu hohe Wasserpreise die Notwendigkeit des Verzichtes des Einsatzes von Wasser aus der staatlich betriebenen Fördereinrichtung mit sich bringen können. Infolgedessen werden sich die staatlichen Institutionen gezwungen sehen, die Umlegung der Projektkosten in Form höherer Wasserpreise entweder nur über einen sehr langen Zeitraum hinweg oder überhaupt nicht durchführen zu können.

- 1) Es ist klar, daß der zukünftige Wasserbedarf und die effektive Wasserverteilung an die Bauern nicht vorhersehbar ist.
- 2) Eine Umlegung der Projektkosten auf die Wasserpreise für einen Zeitraum von mehreren Jahren bedeutet, daß sich der Rückfluß des investierten Kapitals verzögert, was eine entsprechende Mittelbindung des Staates zur Folge hat.

Da der Betrieb der Fördereinrichtungen ständig einen hohen Personaleinsatz der staatlichen Institutionen erfordert, kann als eine weitere agrarpolitische Strategie die Erstellung der Fördereinrichtungen durch staatliche Institutionen und der Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen in Frage kommen.

2.3.2.5. Kleinprojekte - Erstellung durch staatliche Institutionen - Betrieb unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie erfolgt die Erstellung neuer Brunnen und Wasserpumpenrichtungen ausschließlich durch staatliche Institutionen, die auch die Projektkosten übernehmen. Damit kann das Ziel einer Erschließung der Grundwasserreserven durch Festlegung der Standorte und Kapazitäten der Fördereinrichtungen weiterverfolgt werden. Die Überbeanspruchung der Grundwasserreserven beim privaten Betrieb der Fördereinrichtungen kann durch den Einbau von Meßinstrumenten in die Anlagen und außerdem durch regelmäßige Messungen des Grundwasserspiegels verhindert werden¹⁾.

Der Betrieb der Fördereinrichtungen durch private Unternehmen oder Personen hat als Voraussetzung, daß die Preisgestaltung für das abgegebene Wasser frei ist²⁾.

Damit kann ein Verkauf des Wassers an diejenigen Bauern, die die höchsten Wasserpreise zu zahlen bereit sind, erfolgen³⁾.

Unter der Annahme, daß die Bereitschaft zur Zahlung höherer Wasserpreise dem erwarteten Produktionszuwachs nach dem Einsatz des Wassers entspricht, ist so eine Wasserverteilung zu

- 1) Die Ermittlung der Höhe des Grundwasserspiegels ist auch in diesem Fall zwingend geboten. Bei einem zu starken Absinken des Grundwasserspiegels müssen Beschränkungen der Wasserentnahme beim Betrieb der Pumpen vorgenommen werden.
- 2) Nur unter dieser Voraussetzung werden sich private Betreiber der Fördereinrichtungen finden lassen.
- 3) Eine Nebenbedingung hierzu ist es, daß die übrigen Bevölkerungsgruppen eine Mindestversorgung mit Wasser erhalten.

erwarten, die die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung nachhaltig steigert¹⁾. Voraussetzung hierfür ist, daß die Bauern, die das Wasser aus der Fördereinrichtung erhalten, ihren Bedarf vorher angegeben haben und von den für den Betrieb verantwortlichen Unternehmen bzw. Personen diese Wassermengen zu den vereinbarten Zeitpunkten und Preisen auch erhalten.

Mit dieser agrarpolitischen Strategie ist auch der Fall vereinbar, daß Teilmengen des aus den staatlich erstellten Fördereinrichtungen gewonnenen Wassers ausschließlich Kleinbauern zur Verfügung gestellt werden. Hier ist darüber hinaus eine Festsetzung niedriger Wasserpreise mit entsprechenden staatlichen Subventionszahlungen an die Betreiber der Fördereinrichtungen vorstellbar²⁾. Sofern die in die Wasserverteilung einbezogenen Kleinbauern das künstlich verbilligte Wasser an andere Bauern weiterverkaufen, wird zwar die angestrebte Erhöhung der Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung dieser Personengruppe nicht erreicht, andererseits ergibt sich jedoch eine Verbesserung der Einkommenssituation der Kleinbauern aufgrund der beim Wasserweiterverkauf erzielbaren Überschüsse.

Bei einer ausschließlich staatlichen Erstellung neuer Fördereinrichtungen ist die Erschließung der Grundwasserreserven durch die personellen, finanziellen und materiellen Möglichkeiten der hierfür zuständigen staatlichen Institutionen begrenzt. Infolgedessen ist zu fragen, ob nicht auch eine agrarpolitische Strategie vorstellbar ist, die die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen bei der Neuanlage von Brunnen und Wasserpumpeinrichtungen ermöglicht.

- 1) Voraussetzung hierfür ist das Vorhandensein der notwendigen Einsatzstoffe und die sachgemäße Bewässerung mit Hilfe der erhaltenen Wassermengen.
- 2) Hierdurch würde die Mittelbeanspruchung der staatlichen Haushalte jedoch weiter erhöht.

2.3.2.6. Kleinprojekte - Erstellung und Betrieb unter

Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei Wahl dieser agrarpolitischen Strategie läßt sich die Zielsetzung, eine Überbeanspruchung der Grundwasserreserven zu verhindern, durch eine Kontrolle der Standorte und der Errichtung von Kleinprojekten sowie durch regelmäßige Messungen des Grundwasserspiegels durch staatliche Institutionen sicherstellen¹⁾. Die Erschließung der Grundwasserreserven kann jedoch beschleunigt werden, daß neben den staatlichen Institutionen auch private Personen oder Unternehmen bei der Neuanlage von Brunnen und Wasserpumpenrichtungen für den eigenen Wasserbedarf von Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen mitwirken²⁾. Hierdurch kann der Bau von Fördereinrichtungen durch staatliche Institutionen besonders auf die Gebiete beschränkt werden, die einen hohen Anteil von Kleinbauern aufweisen, die die Projektkosten nicht aufbringen können.

Durch diese agrarpolitische Strategie kann also einerseits dem Interesse an einer nachhaltigen Produktivitätssteigerung durch den Brunnen- und Wasserpumpenbau der Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen Rechnung getragen werden und andererseits die Zielsetzung einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Kleinbauern verfolgt werden.

2.3.3. Produktionsmittel und Produktionstechniken

2.3.3.1. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung durch staatliche Institutionen

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie erfolgen Forschung, Entwicklung, Produktion und Bereitstellung von Werkzeugen, Geräten und Maschinen für die Bodenbearbeitung,

1) Vgl. hierzu die Begründungen in den Punkten 2.3.2.4. und 2.3.2.5.

2) Dies ist der in der Praxis am häufigsten auftretende Fall.

den Pflanzenbau und die Ernte in bzw. durch staatliche Institutionen. Ebenso ist die Beratung hinsichtlich des Einsatzes dieser Werkzeuge, Geräte und Maschinen, d.h. der angewendeten Produktionstechniken, und die Verteilung der Produktionsmittel Aufgabe staatlicher Stellen¹⁾.

Für diese Strategie gilt, daß sie aufgrund der beschränkten personellen und finanziellen Möglichkeiten eines Entwicklungslandes kaum zur Anwendung kommen kann. Dessenungeachtet sollen die möglichen Ziele einer solchen Strategie und die Aussichten für die Erreichbarkeit der Ziele untersucht werden.

So können Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen darauf ausgerichtet werden, bestimmte Produktionstechniken vorrangig zu entwickeln. Eine Zielvorstellung kann es dabei sein, besonders arbeitsintensive Produktionstechniken vorrangig zu entwickeln. Gelingt es dabei außerdem noch, die hierfür erforderlichen Produktionsmittel zu niedrigen Kosten herzustellen, so kann hierdurch die Verbreitung arbeitsintensiver Produktionstechniken zur Überwindung der im landwirtschaftlichen Bereich bestehenden Arbeitslosigkeit gefördert werden. Darüber hinaus ist es möglich, die Richtung von Forschung und Entwicklung noch weiter auf besondere Gegebenheiten

1) Diese agrarpolitische Strategie ist dem in Punkt 2.3.1.1. dargestellten Programm im Hinblick auf Einsatzstoffe vergleichbar. Allerdings ergeben sich bei der Untersuchung von Produktivitätsförderungsmaßnahmen im Bereich der Produktionsmittel, die als Gebrauchsgüter über einen längeren Zeitraum hinweg in der landwirtschaftlichen Erzeugung genutzt werden, zusätzliche Gesichtspunkte im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung von Einsatzstoffen, die als Verbrauchsgüter in die landwirtschaftliche Produktion eingehen.

des Anbaues verschiedener Pflanzen in einer bestimmten Region auszurichten. Es ist z.B. vorstellbar, für die Bodenbearbeitung und Aussaat arbeitsintensive Produktionstechniken zu entwickeln, wenn die Zeitpunkte der Bodenbearbeitung und Aussaat für die verschiedenen Pflanzen unterschiedlich sind und wenn der Regierung an einer gleichmäßigen Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte gelegen ist. Andererseits können - sofern die Reifezeiten der einzelnen Pflanzen unterschiedlich sind und die Erntezeitpunkte dicht beieinander liegen - für die Ernte für einzelne Pflanzen kapitalintensive Produktionstechniken entwickelt werden, um dem gleichzeitig auftretenden hohen Arbeitskräftebedarf entgegenzuwirken. Durch eine Verbindung zweier verschiedenartiger Produktionstechniken kann so eine verhältnismäßig gleichmäßige Auslastung des Arbeitskräftepotentials, bei dem den Erfordernissen der Produktion Rechnung getragen wird, angestrebt werden¹⁾. Ein weiteres Ziel im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie kann darin bestehen, den Einsatz von im Inland vorhandenen Energie- und Rohstoffarten vorrangig zu fördern, um so Devisenaufwendungen für Importe aus dem Ausland einzusparen. Die Forschung, Entwicklung und Herstellung von Werkzeugen, Geräten und Maschinen in staatlichen Institutionen kann sich dann an den regionalen Gegebenheiten

1) Diese Überlegung ist eine Konkretisierung einer Idee von R. Banerji. Er verweist auf den erhöhten Arbeitskräftebedarf als Folge der technologischen Entwicklung und empfiehlt eine "selektive Mechanisierung". Siehe hierzu: Banerji, Ranadev, The Choice of Technological Change in Agriculture and the Conflict between Production and Employment Goals, S. 151 f, in: Wohlmuth, Karl (ed.), Employment Creation in Developing Societies. The Situation of Labor in Dependent Economies, New York 1973, S. 139-155.

orientieren. Z.B. können für den Einsatz in Gebieten mit hohem Nutztierbestand und geringen Erdölvorkommen dann Produktionsmittel hergestellt werden, die mit Hilfe von Tieren angetrieben werden und nicht den Antrieb mit Hilfe von Verbrennungsmotoren erforderlich machen¹⁾.

Bei der Herstellung von Geräten kann außerdem auf die jeweils vorhandenen Rohstoffe zurückgegriffen werden, soweit dies der Verwendungszweck der jeweiligen Geräte zuläßt, d.h. die Gebrauchsfähigkeit erhalten bleibt. Durch eine Beschränkung der Herstellung der Produktionsmittel auf staatliche Institutionen kann gleichzeitig verhindert werden, daß andere als die geplanten Produktionsmittel zum Einsatz kommen²⁾.

Durch die Beratung hinsichtlich des Einsatzes der Produktionsmittel durch staatliche Institutionen kann die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung gefördert werden. So kann sich die Beratung z.B. auf eine energiesparende Fahrweise bei der Benutzung von Traktoren richten oder den Einsatz von Erntemaschinen betreffen, um die beim Erntevorgang entstehenden Verluste an Früchten möglichst klein zu halten.

Die staatlichen Stellen können auch die Bereitstellung und Verteilung der Produktionsmittel nach verschiedenen Gesichtspunkten vornehmen. Zur Steigerung der Produktion können die hergestellten Werkzeuge, Geräte und Maschinen

- 1) Dies ist nur dann sinnvoll, wenn neben dem Gesichtspunkt der Energieeinsparung auch ein Vergleich der insgesamt durch den Einsatz von Nutztieren erzielbaren Produktivität mit maschinellen Antriebsarten nicht zu Lasten des Nutztiereinsatzes ausfällt.
- 2) Hierbei werden Eigenanfertigungen der Bauern und die Möglichkeit des Einschmuggelns von Produktionsmitteln aus dem Ausland nicht berücksichtigt.

in besonders ertragreichen Gebieten und/oder bei Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen zum Einsatz gebracht werden. Alternativ ist zur Förderung der Verringerung der Einkommensunterschiede auch eine ausschließliche Bereitstellung und Abgabe von Produktionsmitteln in landwirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten und/oder an Bauern mit kleineren Bodenflächen vorstellbar. Im letztgenannten Fall entsteht das Problem, wirksam zu verhindern, daß andere als die begünstigten Gebiete bzw. Personen die Produktionsmittel erhalten¹⁾. Der hiermit verbundene administrative Aufwand wird die Möglichkeiten eines Entwicklungslandes übersteigen.

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie sind unterschiedliche Formen der Bereitstellung und Abgabe von Produktionsmitteln durch die staatlichen Institutionen vorstellbar. So können die staatlichen Institutionen die Produktionsmittel entweder verleihen oder verkaufen. Für den Fall des Verleihs, z.B. bei Maschinen für den Ernteeinsatz, besteht die Frage der Höhe des Entgeltes für die Nutzung der in staatlichem Eigentum verbleibenden Produktionsmittel. Die Höhe des Entgeltes kann sich daran orientieren, inwieweit die Benutzer in der Lage sind, die hierdurch entstehenden Kosten ohne Schwierigkeiten zu finanzieren. Werden Produktionsmittel an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen verliehen, so können die Nutzungsentgelte höher bemessen werden als im Fall des Verleihs der Maschinen an Bauern mit kleineren Bodenflächen ohne hinreichende eigene Mittel. Somit kann der Verleih der Produktionsmittel

1) Vgl. hierzu die Überlegungen zu dem gleichen Problem bezüglich der Verteilung von Einsatzstoffen in Punkt 2.3.1.1.

für den Staat neben den Herstellkosten auch Aufwendungen für den laufenden Betrieb mit sich bringen, wenn auf kostendeckende Nutzungsentgelte für die leihweise Überlassung an die Bauern verzichtet wird. Um die finanziellen Auswirkungen des Verleihs der in staatlichem Eigentum befindlichen Produktionsmittel für die landwirtschaftliche Erzeugung in Grenzen zu halten, können die staatlichen Stellen einen Teil der hergestellten Werkzeuge, Maschinen und Geräte an die Bauern verkaufen. Für die Festlegung der Höhe der Preise ist dann wieder von Bedeutung, an welche Gruppe von Bauern die Produktionsmittel verkauft werden sollen. Sofern die staatlichen Stellen Produktionsmittel zu Marktpreisen an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen verkaufen, üben die staatlichen Institutionen Funktionen von Händlern aus. Falls den staatlichen Stellen daran gelegen ist, das knappe Personal im Vertriebsbereich nur für Aufgaben vorzusehen, die nicht von privaten Personen oder Unternehmen ausgeübt werden können, liegt die Einschaltung privater Personen oder Unternehmen in die Bereitstellung und Verteilung der Produktionsmittel für bzw. an die Bauern nahe.

2.3.3.2. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung durch staatliche Institutionen - Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie wirken private Personen oder Unternehmen bei der Verteilung der Produktionsmittel an die Bauern mit, d.h. der Staat gibt einen Teil der in staatlichen Institutionen entwickelten und hergestellten Werkzeuge, Geräte und Maschinen an Private ab. Die Art der Abgabe wird in der Regel der Verkauf der Produktionsmittel an diese Personen bzw. Unternehmen sein, um die Mittelbindung des Staates in Grenzen zu halten. Den Käufern der Produktionsmittel wird dann freigestellt, ob sie diese den Bauern leihweise zur Verfügung stellen gegen Zahlungen

entsprechender Entgelte oder ob die Produktionsmittel an die Bauern verkauft werden.

Mit dieser agrarpolitischen Strategie kann das Ziel verfolgt werden, besonders die Produktion von Bauern mit mittleren und größeren Bodenflächen zu erhöhen, da diese Personengruppe eine bestimmte Menge von Produktionsmitteln mieten oder kaufen kann, ohne auf staatliche Stellen angewiesen zu sein¹⁾.

Andererseits können die staatlichen Institutionen die von Ihnen bereitgestellten bzw. verteilten Produktionsmittel gezielt bestimmten Gebieten oder Personengruppen zugänglich machen²⁾.

Im Fall dieser agrarpolitischen Strategie führt der Staat die Beratung der Bauern bei der Anwendung der Produktionsmittel in der landwirtschaftlichen Produktion ausschließlich in eigenen Institutionen durch. Sofern die Qualität dieser Beratungsleistungen gut ist, wird die Nachfrage nach Beratung bei der Wahl der geeigneten Produktionstechniken das Angebot übersteigen, so daß sich hieraus ergibt, z.B. die Beratungsleistungen für die Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen aus den staatlichen Institutionen herauszunehmen und hierfür private Personen oder Unternehmen einzuschalten. Allerdings ist damit der Verzicht des Staates verbunden, eine im Hinblick auf die Anwendung bestimmter, z.B. arbeitsintensiver Produktionstechniken einheitliche Beratung zu gewährleisten. Auf der anderen Seite

1) Diese agrarpolitische Strategie entspricht dem in Punkt 2.3.1.2. beschriebenen Fall der Verteilung von Einsatzstoffen.

2) Vgl. hierzu auch die gleichartigen Überlegungen in Punkt 2.3.1.2.

dient die Zulassung privater Personen oder Unternehmen auch einer Ausweitung der Beratungsleistungen insgesamt, da die personellen Möglichkeiten des Staates begrenzt sind. Insofern kann die Zulassung privater Beratungstätigkeit hinsichtlich der Nutzung von Produktionsmitteln für die Produktivität in der landwirtschaftlichen Erzeugung insgesamt vorteilhaft sein, sofern die privat erbrachten Beratungsleistungen zusätzlich zu dem Beratungsangebot staatlicher Institutionen erfolgen.

Außerdem wird die Wahl der Produktionstechniken ohnehin durch die von staatlichen Institutionen entwickelten und hergestellten Produktionsmittel eingegrenzt, d.h. die Beratungstätigkeit der privaten Personen oder Unternehmen kann sich nur auf die Produktionsmittel beziehen, die von den staatlichen Institutionen hergestellt werden. Darüber hinaus können die staatlichen Institutionen durch die Höhe der Preise für die Produktionsmittel die zum Einsatz kommenden Produktionstechniken maßgeblich beeinflussen. Schließlich ist vorstellbar, daß private Personen oder Mitarbeiter von Unternehmen durch staatliche Institutionen für die Beratung geschult werden, so daß hierdurch ebenfalls auf die Art der Beratung hinsichtlich der den Bauern empfohlenen Produktionstechniken eingewirkt werden kann.

2.3.3.3. Forschung, Entwicklung, Produktion durch staatliche Institutionen - Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie werden die privaten Personen oder Unternehmen, die in der Bereitstellung und Verteilung der in staatlichen Institutionen entwickelten und hergestellten Produktionsmittel für den landwirtschaftlichen Bereich tätig sind, in die Lage versetzt, Beratungsleistungen hinsichtlich des Einsatzes dieser Produktionsmittel entweder selbst zu erbringen oder andere Personen oder Unternehmen für die Beratung der Bauern einzuschalten.

Allerdings sind die Beratungs- und Verteilungsmöglichkeiten dieser Personen oder Unternehmen dadurch begrenzt, daß sie ausschließlich in staatlichen Institutionen hergestellte Produktionsmittel erhalten und darüber hinaus diese Werkzeuge, Geräte und Maschinen aufgrund reservierter Mengen für die Verteilung durch die staatlichen Institutionen selbst nur in begrenzter Zahl zur Verfügung stehen. Besondere Nachteile für die Produktivitätsentwicklung bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie ergeben sich dann, wenn die von staatlichen Institutionen über private Personen oder Unternehmen zur Verteilung kommenden Produktionsmittel nicht schnell genug an den sich ändernden Bedarf der Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen, z.B. aufgrund des Einsatzes neuer Pflanzenarten angepaßt werden können, sofern die von staatlichen Institutionen vorrangig geförderten Bauern mit kleinen Bodenflächen den bisherigen Pflanzenbau beibehalten. In diesem Fall würde also die Produktivitätsentwicklung durch das staatliche Produktionsmonopol für Werkzeuge, Geräte und Maschinen nachhaltig behindert¹⁾.

Daher ist es vorstellbar, daß eine agrarpolitische Strategie zum Einsatz kommt, die auch die Herstellung von Produktionsmitteln für die landwirtschaftliche Erzeugung durch private Personen oder Unternehmen zuläßt. Auch hier kann der Staat durch eine gezielte Forschungs- und Entwicklungspolitik hinsichtlich der in staatlichen Institutionen hergestellten Werkzeuge, Geräte und Maschinen, die zum Einsatz kommenden Produktionstechniken maßgeblich zu beeinflussen suchen.

1) Allerdings ist eine Produktionsumstellung der staatlichen Institutionen, die neuen Anbauverfahren Rechnung trägt, grundsätzlich möglich.

2.3.3.4. Forschung, Entwicklung durch staatliche Institutionen - Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie können private Personen oder Unternehmen auch die Herstellung von in der landwirtschaftlichen Erzeugung verwendeten Produktionsmitteln durchführen, die Beratung beim Einsatz dieser Produktionsmittel vornehmen und die Verteilung der Produktionsmittel organisieren. Dabei ist die Produktion jedoch auf die bereits vorhandenen Typen von Produktionsmitteln begrenzt, da die eigenständige Forschung und Entwicklung neuer Produktionsmittel bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie den staatlichen Institutionen vorbehalten bleibt. Damit wird das Tempo innovatorischer Prozesse im landwirtschaftlichen Bereich deutlich gedrosselt. Dies kann dazu führen, daß z.B. die Einführung neuer Pflanzenarten durch Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen dadurch behindert wird, daß die hierfür notwendigen Produktionsmittel nicht oder noch nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Daher ist es möglich, daß eine agrarpolitische Strategie bevorzugt wird, die in allen Bereichen der Herstellung und Verteilung von Produktionsmitteln die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen für zulässig erklärt.

2.3.3.5. Forschung, Entwicklung, Produktion, Beratung, Bereitstellung und Verteilung unter Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie werden private Personen oder Unternehmen zugelassen bei der Forschung und Entwicklung im Hinblick auf Produktionsmittel für die landwirtschaftliche Erzeugung sowie bei der Herstellung von Werkzeugen, Geräten und Maschinen und ihrer Verteilung an die Bauern sowie bei der Beratung hinsichtlich des Einsatzes dieser Produktionsmittel. Hierdurch wird das Angebot

der insgesamt zur Verfügung gestellten Produktionsmittel erhöht und die Vielfalt der Produktionstechniken vergrößert. Der Verzicht der staatlichen Institutionen auf die Monopolstellung bei der Entwicklung, Produktion und Verteilung der Werkzeuge, Maschinen und Geräte ermöglicht marktwirtschaftliche Prozesse in diesem für die landwirtschaftliche Erzeugung wichtigen Bereich. Dies muß jedoch nicht hinsichtlich der Einfuhr von Produktionsmitteln gelten, die nicht im Inland hergestellt werden, aber für die Agrarerzeugung benötigt werden. Mit der hier beschriebenen agrarpolitischen Strategie ist also ein staatliches Einfuhrmonopol für im Ausland hergestellte Produktionsmittel durchaus vereinbar¹⁾. So kann sich der Staat die Auswahl der im Ausland hergestellten Produktionsmittel für den landwirtschaftlichen Bereich vorbehalten und dadurch die Art der mit Hilfe ausländischer Erzeugnisse angewendeten Produktionstechniken zu steuern suchen. Es können dann z.B. vorzugsweise diejenigen Produktionsmittel eingeführt werden, deren Betrieb - verglichen mit anderen Erzeugnissen - eine verhältnismäßig größere Arbeitsintensität erfordert, um so dem Interesse an einer Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten durch den Verzicht auf den Import von in besonderem Ausmaß arbeitssparenden Produktionsmitteln Rechnung zu tragen. Ein weiterer Schritt zur schnellen Anpassung an den sich wandelnden Bedarf an Produktionsmitteln, denen unter Umständen sowohl die staatlichen Institutionen als auch private Unternehmen im Inland nicht rechtzeitig durch Produktionsumstellungen begegnen können, ist dann die Freigabe der Einfuhr von Produktionsmitteln auch für private Unternehmen. In diesem Fall verzichtet der Staat auf die direkte Beeinflussung der zur Anwendung kommenden Produktionstechniken, wenn von der im Rahmen der staatlichen Institutionen erfolgenden Einflußnahme auf die Produktionstechniken z.B. durch entsprechende Beratungsleistungen abgesehen wird.

1) Die Durchführung des Importes bestimmter Erzeugnisse ausschließlich durch staatliche Gesellschaften ist ein in vielen Entwicklungsländern übliches Einfuhrverfahren.

2.3.4. Arbeitskräfte

2.3.4.1. Schulung, Ausbildung und Weiterbildung durch staatliche Institutionen

Wenn davon ausgegangen wird, daß höher qualifizierte Arbeitskräfte auch im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion in Verbindung mit der Entwicklung und der Anwendung neuer Produktionstechniken benötigt werden, liegt es nahe, die zur Erlangung dieser höheren Qualifikationen erforderlichen Schulungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsaktivitäten durch staatliche Institutionen vornehmen zu lassen. Hierdurch kann angestrebt werden, den Standard der Qualifikationen nach einheitlichen Kriterien zu gestalten sowie den Einsatz bestimmter Produktionstechniken in Verbindung mit den zugehörigen Produktionsmitteln durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen für die in der landwirtschaftlichen Produktion tätigen Arbeitskräfte überhaupt erst zu ermöglichen¹⁾.

Die hierfür erforderlichen Schulungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen sowie die hierfür notwendigen materiellen, finanziellen und personellen Voraussetzungen wird die Regierung eines Entwicklungslandes in der Regel nicht schaffen können, weshalb die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen unvermeidlich ist.

¹⁾ So hält Harbison eine nachhaltige Ausweitung der Ausbildungskapazitäten für den - neben der Schaffung von Arbeitsplätzen - wichtigsten Teil einer Entwicklungsstrategie. Siehe hierzu: Harbison, Frederick H., *Human Resources as the Wealth of Nations*, New York/London 1973, S. 156.

2.3.4.2. Schulung, Ausbildung und Weiterbildung durch private Personen oder Unternehmen

Da die staatlichen Institutionen mit der Aufgabe der Schulung, Ausbildung und Weiterbildung von in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräften überfordert sind, ist die Mitwirkung privater Personen oder Unternehmen bei der Höherqualifizierung der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte notwendig. Hinsichtlich der dabei entstehenden Kosten ist es durchaus vorstellbar, daß staatliche Institutionen diese privaten Ausbildungseinrichtungen z.B. materiell und finanziell unterstützen, wenn hierdurch die Knappheit von qualifizierten Ausbildungskräften in den staatlichen Institutionen abgemildert werden kann, d.h. das Ausbildungsangebot erhöht werden kann. Hinsichtlich der Beteiligung der ausgebildeten in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte an den Ausbildungskosten ist vorstellbar, daß staatliche Stellen die Ausbildungskosten von landlosen Arbeitskräften sowie Bauern mit kleinen Bodenflächen übernehmen, während Bauern mit größeren oder mittlere Bodenflächen diese Kosten durch entsprechende Zahlungen abzugelten haben. Auch im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie erhalten staatliche Institutionen durchaus einen Einfluß auf das Ausbildungsangebot, ohne allerdings selbst die Ausbildungsprogramme in der Mehrzahl der Fälle durchzuführen.

2.3.4.3. Beschäftigung durch staatliche Institutionen

Die ausschließliche Beschäftigung von bisher nicht oder wenig ausgelasteten Arbeitskräften im landwirtschaftlichen Bereich mit dem Ziel einer Erhöhung der Produktivität durch staatliche Institutionen wird die personellen, finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten der Verwaltung eines Entwicklungslandes überfordern, weshalb diese agrarpolitische Strategie nicht in Betracht gezogen werden kann. Allerdings ist es durchaus vorstellbar, daß Beschäftigungsprogramme im landwirtschaftlichen Bereich unter Leitung

staatlicher Institutionen einer Erhöhung der Produktivität im Agrarsektor dienlich sein kann, sofern die Ergebnisse dieser Beschäftigungsprogramme z.B. in Form von zusätzlichen Bewässerungseinrichtungen auch langfristig für die landwirtschaftliche Produktion nutzbar sind¹⁾. In der Regel werden solche Beschäftigungsprogramme staatlicher Institutionen sowohl hinsichtlich der Zahl der einbezogenen Arbeitskräfte, als auch hinsichtlich der hierdurch bewirkten Produktivitätssteigerungen nur sehr begrenzte Effekte haben können, weshalb der Beschäftigung der Arbeitskräfte durch private Personen oder Unternehmen eine für den Beschäftigungsgrad ausschlaggebende Bedeutung zukommt.

2.3.4.4. Beschäftigung durch private Personen oder Unternehmen gemäß staatlicher Richtlinien

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie, die die Beschäftigung der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte weitgehend privaten Personen oder Unternehmen überläßt, werden von den staatlichen Stellen Vorschriften über Mindestlöhne für die in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte erlassen mit dem Ziel, den hier arbeitenden Menschen mit Hilfe eines Mindesteinkommens das Existenzminimum zu sichern. Diese Mindestlohnvorschriften können jedoch dazu beitragen, daß die Beschäftigung von zusätzlichen Arbeitskräften durch die privaten Personen

1) Kropp weist darauf hin, daß hierzu auch die notwendigen Reparatur- und Wartungsarbeiten zu zählen sind, die im Fall der indischen ländlichen Beschäftigungsprogramme allerdings fehlten: Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, a.a.O., S. 62.

oder Unternehmen mit Eigentum an Bodenflächen verringert wird, wenn die Lohnsumme im Vergleich zum Mehrertrag aufgrund der Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte als zu hoch angesehen wird¹⁾. Insofern können staatliche Mindestlohnvorschriften der gewünschten Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten entgegenstehen und so zu einer geringeren Produktivität der insgesamt im landwirtschaftlichen Bereich verfügbaren Arbeitskräfte beitragen.

2.4. Merkmale für die Planung und Durchführung von Produktivitätsförderungsprogrammen

Zur Vorbereitung der Planung von Produktivitätsförderungsprogrammen gehört die Klärung der Frage, ob das Programm in dem gesamten Staatsgebiet eines Entwicklungslandes durchgeführt werden oder auf einzelne Regionen begrenzt werden soll²⁾. Aufgrund der beschränkten finanziellen und personellen Möglichkeiten eines Entwicklungslandes wird dabei die Beschränkung der Produktivitätsförderungsmaßnahmen auf einzelne Regionen vorzuziehen sein. Weiterhin ist zu prüfen, ob in diese Maßnahmen nur bestimmte Personengruppen innerhalb dieser Regionen einbezogen werden sollen. Da hierdurch eine Konzentration von Personaleinsatz und Mittelaufwand möglich ist, ist eine derartige

1) Auf die negativen Auswirkungen der Mindestlohngesetzgebung - sinkende Beschäftigungszahl, Faktorsubstitution, fallende Produktions- und Wachstumsrate - weist Bauer hin: vgl. Bauer, P.T., Regulated Wages in Underdeveloped Countries, S. 235, 237 und 241, in: Bauer, P.T./Yamey, B.S. (eds.), Markets, Market Control and Marketing Reform, London 1968, S. 225-250.

2) Vgl. hierzu z.B. die Darstellung der nationalen und der regionalen Dienstleistungsprogramme in Indien (Unterabschnitte 2.2.3. und 2.2.4).

Begrenzung auf einzelne Personengruppen durchaus erwägenswert.

Zur Planung der Produktivitätsförderungsprogramme gehört dann die Prüfung der Frage, ob bzw. inwieweit sie bereits laufende Maßnahmen ergänzen oder teilweise oder vollständig ersetzen können. Außerdem ist zu ermitteln, ob sich die geplanten Maßnahmen als Aufgaben auf bereits bestehende Institutionen übertragen lassen, um den zusätzlichen Personal- und Sachaufwand in engen Grenzen zu halten. So scheiterte z.B. ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für Landgebiete mit einem hohen Grad an Unterbeschäftigung u.a. daran, daß die Durchführung des Programmes nicht dem bereits bestehenden landwirtschaftlichen Beratungsdienst übertragen wurde, sondern eine eigene Verwaltung aufgebaut wurde, die personell und materiell so unzureichend ausgestattet war, daß die Durchführung des Programmes und die erreichten Ergebnisse den angestrebten Zielen nicht entsprachen¹⁾.

Außerdem muß bei der Planung von Produktivitätsförderungsprogrammen festgestellt werden, ob die personelle und finanzielle Ausstattung für die gesamte Laufzeit der Maßnahmen sichergestellt werden können. Anderenfalls ist zu erwarten, daß die neuen Programme lediglich in den Anfangsjahren mit dem erforderlichen Personal und den benötigten Mitteln versehen werden, während Kürzungen in den Folgejahren die Durchführung der geplanten Maßnahmen beeinträchtigen. So muß es als durchaus fraglich erscheinen, ob der

¹⁾ Vgl. hierzu z.B. die Analyse von gruppenbezogenen Dienstleistungsprogrammen in Indien (Punkte 2.2.5.3. und 2.2.5.4.)

in Indien aufgebaute nationale Beratungsdienst, der nach Ablauf der ersten zehn Jahre nur noch mit einem deutlich verringerten Personal- und Mitteleinsatz tätig ist, in der Lage ist, auch nur einen Bruchteil der vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen¹⁾.

Sichergestellt werden muß die Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern verschiedener Produktivitätsförderungsprogramme, um einerseits Doppelarbeit zu vermeiden und andererseits den notwendigen gegenseitigen Informationsaustausch zu gewährleisten. Der indische nationale Beratungsdienst hat bisher nicht in nennenswertem Umfang dazu beigetragen, die Probleme der Bauern bei der landwirtschaftlichen Produktion den jeweils zuständigen Forschungseinrichtungen mitzuteilen. Er hat auch nur wenig zu einer Weitergabe der Ergebnisse aus den Agrarforschungsinstitutionen an die Bauern beigetragen²⁾.

Neben der Förderung der Zusammenarbeit der mit der Durchführung von Produktivitätsförderungsmaßnahmen beauftragten Mitarbeiter staatlicher Institutionen besteht andererseits die Notwendigkeit, für klare Abgrenzungen von Aufgaben-, Zuständigkeits- und Verwaltungsbereichen der verschiedenen staatlichen Einrichtungen zu sorgen. Z.B. hat die gleichzeitige Einflußnahme der Dorf- und Distrikträte, von Landwirtschaftsministerien, staatlichen Plankommissionen sowie leitenden Beamten der Distrikte in Indien auf die Mitarbeiter des nationalen Beratungsdienstes sich so ausgewirkt, daß die Beratungsdienstmitarbeiter in manchen Fällen

1) Vgl. hierzu die Darstellung des nationalen Beratungsdienstes in Indien in Punkt 2.2.3.2.

2) Vgl. hierzu die Überlegungen über die Zusammenarbeit zwischen nationalem Beratungsdienst und den Forschungsinstitutionen in Indien (Punkte 2.2.1.4. und 2.2.3.3.).

gleichzeitig unterschiedlichen Anweisungen bezüglich des gleichen Sachverhaltes Folge leisten sollten¹⁾.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen für die Planung und organisatorische Vorbereitung von Produktivitätsförderungsmaßnahmen bleibt abzuwägen, in welchen Bereichen Produktivitätsförderungsprogramme durchgeführt werden sollen. Ein Kriterium hierfür kann die Überlegung sein, daß die Finanzierung bestimmter Maßnahmen von den späteren Nutznießern dieser Maßnahmen nicht oder nicht vollständig erbracht werden kann. Dies gilt z.B. für den Bereich der Grundlagen- und Anwendungsforschung im Hinblick auf Einsatzstoffe, Produktionsmittel und Produktionstechniken, die von den in diesen Bereichen tätigen Unternehmen nicht vollständig finanziert werden können²⁾. Auch bei kapitalintensiven Bewässerungsgroßprojekten werden staatliche Institutionen maßgeblich beteiligt sein müssen, da private Personen oder Unternehmen die hierbei entstehenden Aufwendungen kaum finanzieren können³⁾.

Ein weiteres Kriterium kann darin bestehen, bestimmte staatliche Produktivitätsförderungsmaßnahmen auf die Personengruppen zu beschränken, die aufgrund einer unzureichenden Mittelausstattung z.B. nicht die Nutzung von neuen Einsatzstoffen ermöglichen können⁴⁾.

1) Vgl. hierzu die Analyse der Tätigkeit des nationalen Beratungsdienstes in Indien in Punkt 2.2.3.4.

2) Johnson hält dabei auch eine Prüfung der relativen Vorteilhaftigkeit der Verwendung öffentlicher Mittel für die Grundlagenforschung im Vergleich zu anderen staatlichen Investitionsvorhaben für nötig. Siehe hierzu: Johnson, Harry G., Technology and Economic Interdependence, London 1975, S. 21 f. Hayami und Ruttan halten die Erträge der Forschungsaufwendungen für sehr hoch: siehe hierzu: Hayami, Yujiro/Ruttan, Vernon W., Agricultural Development, An International Perspective, a.a.O., S. 41, Tabelle 3.1.

3) Vgl. hierzu die Überlegungen in Punkt 2.3.2.1.

4) Vgl. hierzu die Beschreibung einer agrarpolitischen Strategie in Punkt 2.3.1.1., wo dieser Aspekt erörtert wird.

Bei allen Produktivitätsförderungsprogrammen empfiehlt sich, die ökonomischen Auswirkungen der Maßnahmen in angemessenen Abständen einer Überprüfung durch unabhängige Sachverständige zu unterziehen, um fehlgeschlagene Programme abändern oder einstellen zu können¹⁾.

Alle Produktivitätsförderungsprogramme sollten erst dann in Angriff genommen werden, wenn die geschilderten Voraussetzungen vorhanden und die entsprechenden Vorprüfungen erfolgt sind.

Wesentlich ist, daß die Produktivitätsförderungsprogramme so angelegt werden, daß sie einander ergänzen bzw. verstärken und nicht die ökonomischen Nutzeffekte gegenseitig beeinträchtigen oder aufheben. Besteht bei neuen Produktivitätsförderungsmaßnahmen die begründete Vermutung, daß sie bereits laufende Programme in ihrer ökonomischen Wirkung beeinträchtigen, sollte auf die neuen Maßnahmen verzichtet werden. Dies gilt auch, wenn sich die für ein bestimmtes Programm erforderlichen personellen, sachlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen nicht schaffen lassen.

Unter ordnungspolitischen Aspekten ist wesentlich, daß durch die staatlichen Maßnahmen im Rahmen von Produktivitätsförderungsprogrammen nicht die von den Bauern selbst durchgeführten Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität in ihren Wirkungen beeinträchtigt werden.

¹⁾ Dies geschieht in Indien in den meisten Fällen parallel zur Durchführung agrarpolitischer Programme.

3. Kapitel: Agrarpolitische Strategien zur Verbesserung der Finanzierungssituation

Für viele Bauern in Entwicklungsländern besteht das Problem, die für die landwirtschaftliche Produktion erforderlichen Mittel für die Finanzierung von Einsatzstoffen und Produktionsmitteln zu beschaffen¹⁾. In der Regel sind besonders die Kleinbauern auf die Kreditaufnahme bei den örtlichen Geldverleihern angewiesen, die hohe Zinsen verlangen, was zu einer wachsenden Verschuldung der Kleinbauern führt²⁾. Daher haben die Regierungen vieler Entwicklungsländer den Aufbau von Agrarkreditinstitutionen vorangetrieben, um so den Bauern Agrarkredite zu günstigen Zinsen zur Verfügung zu stellen und die Abhängigkeit der Bauern von den örtlichen Geldverleihern zu verringern³⁾. Für die Bauern in verkehrsmäßig weniger erschlossenen Gebieten besteht das Problem der Vermarktung der Ernteüberschüsse⁴⁾. Dies gilt besonders dann, wenn Produktionsort und Absatzmarkt räumlich weit voneinander entfernt sind. Daher sind die Bauern oft auf fahrende Händler angewiesen, die die Ernteüberschüsse zu vergleichsweise niedrigen Preisen ankaufen⁵⁾. Die Regierungen von Entwicklungsländern

- 1) Aufgrund des Produktionszyklus im landwirtschaftlichen Bereich entsteht für die Bauern ein Vorfinanzierungsbedarf, da die Ausgaben bereits vor der Aussaat, die Einnahmen jedoch erst nach der Ernte anfallen.
- 2) Mamoria meint dazu: "Without doubt the village money-lender is still the most important source of borrowing ...": Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 419.
- 3) Dies gilt auch für die indische Regierung.
- 4) Dieses Problem wird vergrößert, wenn sich die Ernteüberschüsse als Folge von Produktivitätssteigerungen aufgrund von neuen Einsatzstoffen, z.B. in Form von ertragreicheren Getreidesorten, merklich erhöhen.
- 5) Zum Teil fungieren diese Händler auch gleichzeitig als Kreditgeber für die Bauern und knüpfen an die Kreditvergabe die Bedingung zum Verkauf der Ernte an den jeweiligen Händler.

haben sich infolgedessen bemüht, neue Absatzwege unter Einschaltung staatlicher Institutionen zu schaffen, um hierdurch die Erlössituation der Bauern zu verbessern¹⁾. Finanzierungsschwierigkeiten ergeben sich für die Bauern auch oft aufgrund der für ihre Erzeugnisse erzielbaren Preise dann, wenn staatliche Höchstpreisfestsetzungen die Preisgestaltungsmöglichkeiten beschränken²⁾.

3.1. Materielle und institutionelle Gegebenheiten als Ausgangsbasis für Finanzierungsförderungsprogramme

3.1.1. Absatz und Vermarktungswege

Die Finanzierungssituation der Bauern wird von den Absatzmöglichkeiten für die erzeugten Agrarprodukte maßgeblich beeinflusst. Für die Höhe der erzielbaren Erlöse sind der Zeitpunkt und der Ort des Verkaufes sowie der Käufer von Bedeutung³⁾. Für den Zeitpunkt des Verkaufs ist entscheidend, ob die Bauern die geernteten Erzeugnisse einlagern können oder ob sie mangels eigener Lagermöglichkeiten gezwungen sind, die Produkte unmittelbar nach der Ernte zu verkaufen⁴⁾. Für den Ort des Verkaufes ist entscheidend, ob die Bauern mit entsprechenden Transportmitteln ausgestattet sind, um die Produkte selbst in größeren Märkten absetzen zu können⁵⁾. Für die Wahl des Käufers ist entscheidend, ob die Bauern eigene Lager- und/oder Transport-

1) Auch dies gilt für die indische Regierung.

2) Höchstpreisvorschriften wurden auch in Indien mehrfach erlassen.

3) Einen Überblick über die Vermarktungswege in Indien gibt Mamoria. Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 728-730.

4) Im Fall der Kreditaufnahme von Bauern bei einem Händler besteht oft die Verpflichtung, den Ernteertrag in jedem Fall an den betreffenden Händler zu verkaufen - ungeachtet von Lagerhaltungsmöglichkeiten. Vgl. hierzu die Einleitung zum Kapitel 3.

5) In der Regel werden Bauern mit kleineren Bodenflächen nicht über entsprechende Transportmittel verfügen können.

möglichkeiten für ihre Agrarerzeugnisse haben oder auf den Verkauf am Produktionsort an Händler angewiesen sind¹⁾. Schließlich ist für die Erlössituation der Bauern wesentlich, ob eine Ablieferungspflicht von Teilmengen der Ernteerträge an staatliche Institutionen besteht²⁾.

3.1.2. Preise und Preisregulierungen

Die Einkommen der Bauern hängen von den beim Verkauf der geernteten Agrarprodukte erzielbaren Preisen ab. Daher wirken sich staatlich verfügte Preise in Form von Mindest- oder Höchstpreisen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf die finanzielle Lage der Bauern aus. Dies gilt auch für den Fall, daß die staatlichen Institutionen eine Abgabepflicht für Teilmengen der Ernteerträge erlassen, sofern die von den staatlichen Stellen übernommenen Erzeugnisse zu Festpreisen angekauft werden, die sich von den Marktpreisen unterscheiden. In den Fällen staatlicher Preisreglementierungen ist von Bedeutung, auf welcher Handelsstufe die Preisvorschriften wirksam werden und ob Preisvorschriften für alle in einer bestimmten Region geernteten Agrarprodukte erlassen wurden oder ob die Preisregelungen nur für einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse gelten³⁾. Schließlich beeinflussen staatliche Reglementierungen hinsichtlich des Vertriebes der Agrarprodukte die

- 1) Die meisten Kleinbauern sind allerdings nach wie vor auf Händler angewiesen, die zum Wohnort dieser Bauern kommen.
- 2) Hierbei ist nicht an eine Naturalsteuer gedacht, sondern an eine Pflicht für die Bauern, einen Teil der Ernteerträge an staatliche Institutionen zu verkaufen.
- 3) Im Fall unterschiedlicher Preisfestsetzungen z.B. in Form von regional unterschiedlichen Höchstpreisen kann es zu einer Verlagerung des Angebotes an Agrarprodukten in die Gebiete kommen, in denen höhere Preise als Obergrenze festgelegt sind als in anderen Gebieten.

Preise dann, wenn der Absatz dieser Erzeugnisse auf bestimmte Regionen in der Nähe des Produktionsortes begrenzt wird¹⁾.

3.1.3. Kredite und Kreditquellen

Für die finanzielle Lage der Bauern von besonderer Bedeutung sind die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme. Hierbei ist für die langfristige Entwicklung der Verschuldungssituation der Bauern ausschlaggebend, wer bzw. welche Institutionen als Kreditgeber fungieren und zu welchen Konditionen die Kredite vergeben werden²⁾. Die Möglichkeiten der Kreditaufnahme durch Bauern sind abhängig von dem bereits vorhandenen Verschuldungsstand³⁾. Durch Änderungen des Verschuldungsstandes können daher die Kreditaufnahmemöglichkeiten der Bauern ebenfalls beeinflusst werden⁴⁾. Schließlich sind die Kreditaufnahmemöglichkeiten auch abhängig von den früheren und erwarteten Ernteerträgen sowie den Voraussetzungen zur Absicherung der Kredite mit Hilfe von Eigentum an Bodenflächen, Gebäuden, Maschinen u.ä. sowie dem Verwendungszweck der Kredite⁵⁾.

3.1.4. Rechtstitel und Sicherheitsleistungen

Für Finanzierungsförderungsmaßnahmen zugunsten der Bauern ist ausschlaggebend, inwieweit die Bauern, sofern Mittel in Form von Krediten bereitgestellt werden, Sicherheiten

- 1) Für den Fall einer Überschußproduktion ergibt sich dann ein Preisverfall mit dem Ergebnis sinkender Gesamterlöse der Bauern.
- 2) Zur Bedeutung der einzelnen Kreditinstitutionen in Indien vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 412.
- 3) Dies gilt nur dann, wenn die alten Schulden in einer nachprüfbaren Form registriert sind. Hierzu können gesetzliche Regelungen, sofern sie auch durchgesetzt werden können, beitragen.
- 4) Das trifft z.B. für den Fall zu, daß die Übertragung von Schulden auf die Erben als ungesetzlich erklärt wird.
- 5) In der nachfolgenden Analyse werden Konsumkredite nicht behandelt.

bieten können. Dabei ist es entscheidend, ob die den Bauern gehörenden Bodenflächen mit Hilfe von Grundstücksverzeichnissen erfaßt sind, so daß das Land als Sicherheit fungieren kann¹⁾. Ebenso ist es von Bedeutung, ob auch bewegliche Gegenstände, die sich im Eigentum der Bauern befinden, als Sicherheiten zugelassen werden²⁾. Ferner spielt eine Rolle, ob auch zukünftig erwartete Ernteerträge als Sicherheitsleistungen z.B. für Kredite zur Beschaffung von Produktionsmitteln fungieren können³⁾. Schließlich ist für den Kreditgeber wichtig, ob seine Forderungen in geeigneter Form registriert werden und im Fall des Ausbleibens der Rückzahlungen geltend gemacht und gegebenenfalls unter Zuhilfenahme rechtlicher Mittel eingetrieben werden können⁴⁾.

3.2. Finanzierungsförderungsprogramme in Indien

3.2.1. Programme zur Förderung der Vermarktung

3.2.1.1. Ziele

Mit den Programmen der indischen Regierung zur Förderung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden verschiedene Zielvorstellungen verbunden. Eine wesentliche Zielsetzung bestand darin, den Anteil der Bauern am Erlös

1) Vgl. hierzu auch die Überlegungen z.B. zu Abschnitt 1.4.

2) Es können z.B. auch in der landwirtschaftlichen Produktion verwendete Maschinen als Sicherheit dienen.

3) Hier ist das Risiko des Kreditgebers aufgrund der Gefahr von Mißernten als verhältnismäßig hoch einzuschätzen.

4) Hiervon hängt auch die Bereitschaft der Kreditgeber zur Gewährung von Agrarkrediten ab.

aus dem Verkauf der Agrarprodukte an die Endverbraucher zu erhöhen¹⁾. Hierzu sollten einerseits die Zusammenarbeit der Bauern beim Absatz ihrer Erzeugnisse gefördert und andererseits vorhandene Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Art des Warenumschlages auf den örtlichen und regionalen Märkten beseitigt werden²⁾. Ein weiteres Ziel richtete sich auf eine Verbesserung der Qualitäten der gehandelten Agrarerzeugnisse, besonders auch bei den Produkten, die ganz oder teilweise exportiert werden³⁾.

3.2.1.2. Maßnahmen

Auf der Dorfebene wurde die Gründung von Absatzgenossenschaften, in denen die ortsansässigen Bauern Mitglied werden konnten, gefördert⁴⁾. Aufgabe dieser Genossenschaft war die Sammlung, Sortierung, Bearbeitung und der Verkauf von einzelnen, z.T. von mehreren landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁵⁾. Diese lokal tätigen Absatzgenossenschaften wurden auf der Ebene der Distrikte durch regional

- 1) Mamoria hält dies für eine unerläßliche Voraussetzung einer Verbesserung der Lage der Landwirtschaft in Indien: "An improved system of marketing, which will secure for the cultivator a larger proportion of consumer's price is a sine qua non for agricultural improvement in India": Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 749.
- 2) Diese Zielsetzung enthielten die Empfehlungen der "Royal Commission on Agriculture". Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 749. Der Anteil der Bauern am Verkaufserlös lag in Indien bei 42 bis 73 % des Endverkaufspreises: ebenda, S. 735 f.
- 3) Auch diese Zielsetzung war in den Vorschlägen der "Royal Commission on Agriculture" enthalten. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 749.
- 4) Über die Fortschritte beim Aufbau von Absatzgenossenschaften (Primary Marketing Societies) im Verlauf der indischen Fünfjahrespläne berichtet Mamoria. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 771 f.
- 5) Zum Teil wurden auch noch weitere Funktionen von den Absatzgenossenschaften ausgeübt (z.B. die Verteilung von Düngemitteln). Vgl. hierzu Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 768-771.

tätige Absatzgenossenschaften ergänzt¹⁾. Entsprechende Institutionen wurden auch auf der Ebene der Staaten gegründet²⁾. Als Dachverband aller Absatzgenossenschaften besteht seit den Jahren 1958/59 in Indien die nationale Absatzgenossenschaft für die Landwirtschaft, die auch für den Export der Erzeugnisse ins Ausland sowie den Handel von Agrarerzeugnissen zwischen den indischen Unionsstaaten verantwortlich ist³⁾.

Das Funktionieren der Märkte wurde durch die Einrichtung sogenannter "regulierter" Märkte gefördert, die von staatlichen Institutionen kontrolliert und überwacht werden⁴⁾. Die Zahl dieser Märkte wurde in den letzten Jahren so stark erweitert, daß in einigen Staaten bereits mehr "regulierte" als freie Märkte bestehen⁵⁾. In den regulierten Märkten sind klare Gebührenregelungen vorhanden, durch die verhindert wird, daß den Bauern beim Verkauf ihrer Erzeugnisse zu hohe Abzüge für alle mit dem Verkauf in Verbindung stehenden Leistungen entstehen⁶⁾. In den

- 1) Zur Funktionsweise der "Central Marketing Societies" vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 767.
- 2) Über die Arbeitsweise der "State Marketing Societies" berichtet Mamoria. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 767.
- 3) Zur Kapitalausstattung und Arbeitsweise der "National Agricultural Cooperative Marketing Federation (NAFED)" vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 767 f.
- 4) Vgl. hierzu Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 749 f.
- 5) Siehe Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 750 f.
- 6) Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 751.

kontrollierten Märkten werden die verwendeten Maßeinheiten überwacht und die Einführung von Standardmaßeinheiten gefördert¹⁾. Zur Regelung von im Zusammenhang mit dem Verkauf der Agrarprodukte entstehenden Streitfällen sind staatliche Schlichtungskommissionen vorhanden, die eine einseitige Benachteiligung der Bauern bei Auseinandersetzungen zu verhindern suchen²⁾. In den regulierten Märkten werden die Bauern mit Informationen über die Marktsituation versorgt³⁾. Schließlich wird in den regulierten Märkten auf die Einhaltung des Qualitätsstandards der gehandelten Agrarerzeugnisse geachtet, um der Mischung unterschiedlicher Qualitäten sowie der Beimischung wertloser Stoffe entgegenzuwirken⁴⁾.

Die Federführung für diese Aktivitäten liegt auf der Ebene der Indischen Union beim Direktorat für Absatzförderung und Marktüberwachung⁵⁾. Von dieser Institution werden die Marktgegebenheiten beobachtet, Marktforschungsberichte veröffentlicht, Vorschriften für die Arbeitsweise

1) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B. *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 751 f.

2) Siehe hierzu Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 750.

3) Diese Zielsetzung wurde mit dem Ausbau der regulierten Märkte angestrebt. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 756.

4) Die Praxis der Beimischungen ist dabei nach Mamoria auf allen Handelsstufen beobachtbar: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 741-743.
Über die gesetzliche Grundlage der Qualitätseinstufungen sowie die Arten der Einstufung berichten: Moore, John R./Johl, S.S./Kushro, A.M., *Indian Foodgrain Marketing*, New Delhi 1973, S. 63-67.

5) Das "Directorate of Marketing and Inspection" war aus verschiedenen Institutionen, die mit diesen Aufgaben betraut waren, hervorgegangen. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 756 f.

in regulierten Märkten - besonders hinsichtlich der Gebührenordnungen - entworfen, die Standardisierung der Maßeinheiten vorangetrieben und die Einhaltung von Qualitätsstandards der landwirtschaftlichen Erzeugnisse angestrebt¹⁾. Das Direktorat wird bei der letztgenannten Aufgabe durch mehrere hundert Prüfungskommissionen unterstützt, die bei der Qualitätsprüfung und -sicherung eine Reihe von Untersuchungslaboratorien einschalten können²⁾.

3.2.1.3. Zielerreichungsgrad

Im Verlauf der Planperioden der indischen Fünfjahrpläne konnte die Zahl der Absatzgenossenschaften gesteigert und der Wert der über Genossenschaften vertriebenen Erzeugnisse erhöht werden³⁾. Allerdings wird nach wie vor nur ein kleiner Teil der von den Bauern verkauften landwirtschaftlichen Erzeugnisse über Absatzgenossenschaften vertrieben⁴⁾.

Wesentlich ausgeweitet werden konnte die Zahl der regulierten Märkte, durch die die in freien Märkten vorhandenen Unzulänglichkeiten beim Handel mit Agrarprodukten nachhaltig verringert wurden. Dies hat - besonders durch eine drastische Senkung der Marktgebühren - zu einer Verbesserung der Verkaufserlöse der Bauern geführt, die in wachsender Zahl ihre Produkte selbst zum Markt bringen

1) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 756-760.

2) Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 758.

3) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 768 und 772.

4) Zu dieser Schlußfolgerung kommt auch Mamoria. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 773.

und dort verkaufen¹⁾.

Die Einhaltung von Qualitätsstandards wird inzwischen für eine Reihe von Erzeugnissen, die auch exportiert werden, obligatorisch durchgeführt, so daß auch hierdurch der Absatz dieser Produkte gefördert wird²⁾.

3.2.1.4. Beurteilung

Die Förderung der Zusammenarbeit der Bauern beim Absatz der von ihnen hergestellten Erzeugnisse hat nicht wesentlich zu einer Steigerung der Verkaufserlöse der Bauern geführt, zumal die Genossenschaften teilweise nur im Vergleich zu den Marktpreisen niedrigere Preise zu zahlen bereit waren³⁾.

Die Überwachung und Kontrolle der Märkte, in denen die Agrarprodukte gehandelt werden, hat sich hingegen für die finanzielle Situation der Bauern vorteilhaft ausgewirkt, da sie für ihre Erzeugnisse vergleichsweise mehr Erlösen als in freien Märkten. Außerdem wurde hierdurch das Marktgeschehen für die Bauern übersichtlicher, so daß sich eine wachsende Zahl von Bauern zum direkten Verkauf in den

- 1) Mamoria nennt einen Anteil von durchschnittlich 70 % der Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Indien, die ihre Produkte selbst zum Markt bringen, nachdem der Anteil 1944 nur bei 40 % lag: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 751.
Die von den Bauern erhobenen Marktgebühren konnten um bis zu 80 % gesenkt werden, sie erreichten in einzelnen regulierten Märkten nur noch 2,14 % des Wertes der verkauften Produkte, nachdem vorher Gebühren in Höhe von 8,64 % des Verkaufswertes zu zahlen waren: Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 58.
- 2) Die obligatorische Prüfung von Exporterzeugnissen beruht auf dem "Under Sea Customs Act, 1962". Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 758.
- 3) Hierauf weist Mamoria hin. Vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 773.

Märkten - unter Ausschaltung von Zwischenhändlern - entschloß. Auch hierdurch hat sich die Erlössituation der Bauern verbessert. Dieses Ergebnis wurde auch als Folge der Qualitätsprüfung der Produkte erzielt, da durch die amtlichen Bestätigungen von Güteklassen der Verkauf der Agrarprodukte - auch für den Export ins Ausland - erleichtert wurde.

3.2.2. Programme zur Beeinflussung von Mengen und Preisen

3.2.2.1. Ziele

Die indische Regierung verfolgte das Ziel, daß die einzelnen Gebiete Indiens ihre für die Ernährung der Bevölkerung notwendigen Mengen landwirtschaftlicher Erzeugnisse selbst produzieren sollten¹⁾.

Für den Fall unzureichender Ernteergebnisse in einzelnen Jahren wurde darüber hinaus der Aufbau einer ausreichenden staatlichen Lagerhaltung als Vorsorgemaßnahme angestrebt²⁾. Mit dem Aufbau einer staatlichen Lagerhaltung wurde ferner die Zielvorstellung verbunden, im Fall von drastischen Preiserhöhungen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus den staatlichen Vorräten bestimmte Mengen zur Dämpfung des Preisauftriebes verkaufen zu können³⁾. Darüber hinaus sollte in Form eines über die staatlichen Läden betriebenen Verkaufes an die Endverbraucher

- 1) In den Zonen wurden einige Überschuß- und einzelne Defizitgebiete zusammengefaßt. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 706.
- 2) Das Ziel der Lagerhaltung war nach Mamoria eine Getreideeinlagerung von 12 Mill. t im Jahr 1978/79: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 707.
- 3) Diese Empfehlung entstammt dem Bericht des "Foodgrains Enquiry Committee", *Report of the Foodgrains Enquiry Committee*, 1957, S. 80 (zitiert nach: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 788).

die grundsätzliche Möglichkeit eröffnet werden, Agrarprodukte zu nicht zu hohen Preisen kaufen zu können¹⁾.

Schließlich sollte durch die Einführung von Mindestpreisen - verbunden mit einer staatlichen Ankaufspflicht - für die Bauern die Möglichkeit geschaffen werden, mit festen Verkaufspreisen die landwirtschaftliche Produktion planen zu können²⁾.

3.2.2.2. Maßnahmen

Zur Verwirklichung des Zieles der Selbstversorgung mit Agrarprodukten in den verschiedenen Gebieten wurde Indien in Zonen eingeteilt, in denen der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen frei war, während der zonenüberschreitende Getreidehandel staatlichen Institutionen übertragen wurde³⁾. Nachdem sich die Zielsetzung der Selbstversorgung dieser Zonen so nicht verwirklichen ließ, wurde die Zonenregelung inzwischen wieder teilweise aufgehoben⁴⁾.

- 1) Eine Studiengruppe der "National Commission on Agriculture" hielt in einem Zwischenbericht aus dem Jahre 1975 die staatliche Verteilung wichtiger Agrarprodukte für eine Daueraufgabe in Indien. Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 793.
- 2) Die Festsetzung der Mindestpreise sollte dabei für Indien für jedes Produkt weiterhin einheitlich erfolgen, so empfahl die Studiengruppe der "National Commission on Agriculture": siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 794. Die möglichen Auswirkungen eines vollständigen Verzichtes auf Mindestpreise lassen sich für den Fall Indien allerdings kaum ermitteln, da für die wichtigsten Agrarprodukte landesweit Mindestpreise schon seit vielen Jahren festgesetzt werden, so daß sich die Frage, welche Güter in welchen Mengen die Bauern ohne die Festsetzung von Mindestpreisen produziert hätten, nicht ohne weiteres beantworten läßt.
- 3) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 707 f. Eine weitere Zielsetzung bestand darin, das Preisniveau in den Überschußgebieten durch die Beschränkung des Handels auf die Zone dort künstlich zu senken, um so preisgünstige Regierungskäufe zu ermöglichen mit dem Ziel, das so beschaffte Getreide in den Defizitgebieten zu verteilen: vgl. hierzu Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 81.
- 4) Diese Entscheidung wurde 1974 getroffen: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 708.

Auf der Ebene der indischen Unionsstaaten wurden die Gesellschaften für Getreideversorgung gegründet¹⁾. Die Regierungen der Unionsstaaten versuchten dann, bestimmte Anteile an den Ernteerträgen durch Einführung eines Vorkaufsrechtes oder Begründung einer Abgabepflicht zugunsten der staatlichen Getreideversorgungsgesellschaften für den Aufbau der Vorratslagerhaltung sicherzustellen²⁾. Durch staatliche Läden wurde das so beschaffte Getreide dann wieder zu günstigen Preisen an die Verbraucher abgegeben³⁾. Die Ankaufspreise der staatlichen Getreideversorgungsgesellschaften lagen dabei in der Regel über den Mindestpreisen für die eingekauften Produkte⁴⁾. Zum Teil

- 1) Die Arbeit der 1965 gegründeten "Foodgrains Corporation" vollzieht sich auf der Ebene der Staaten in unterschiedlicher organisatorischer Form. Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 698 f. Auf die Auswirkungen der Getreideimporte kann hier nicht eingegangen werden. Zu den Vorteilen und Nachteilen der Importe vgl. z.B.: Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, S. 85 f.
- 2) Diese Abgabeverpflichtungen erreichen dabei in einzelnen Unionsstaaten bei einzelnen Produkten bis zu 100 %. Vgl. hierzu: Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 81 f. Vgl. auch Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 700-704.
- 3) Die Zahl dieser Läden wurde deutlich erhöht, zumal über diese staatlichen Verkaufsstellen auch importiertes Getreide zur Verteilung kam: vgl. hierzu: Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 82 f. Vgl. auch: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 706.
- 4) Vgl. hierzu die Angaben bei Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 90, Tabelle 5-7. Vgl. auch die Übersicht über Mindestpreise, Ankaufs- und Abgabepreise für die wichtigsten Getreidearten in: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 705.

legten die Staaten in Zeiten starker Preiserhöhungen auch Höchstpreise für einzelne Agrarprodukte fest¹⁾.

3.2.2.3. Zielerreichungsgrad

Das Ziel der Selbstversorgung der einzelnen Gebiete Indiens mit den für die Ernährung wichtigen Agrarprodukten mit Hilfe des Konzeptes der Bildung von Zonen, die die Selbstversorgung sicherstellen sollten, konnte nicht erreicht werden²⁾. Deshalb wurden die Reglementierungen für den Handel zwischen den Zonen teilweise wieder abgebaut³⁾.

Der Aufbau einer staatlichen Getreidelagerhaltung mit Hilfe der staatlichen Getreideversorgungsgesellschaften gelang in gewissem Umfang, allerdings blieben die von den Bauern angekauften Mengen meistens hinter den Zielvorgaben zurück⁴⁾. Ursache hierfür war das Verfahren der Getreideversorgungsgesellschaften, den Bauern für das eingelieferte Getreide feste Preise zu zahlen, die zwar über den Mindestpreisen lagen, aber unterhalb der Marktpreise blieben. Dies hatte zur Folge, daß ein ökonomischer Anreiz für

1) Die für die Landwirtschaftspolitik zuständigen Regierungen der Staaten haben das Recht, jederzeit Mindest- oder Höchstpreise für Agrarprodukte festzusetzen. Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 781 f. Zur Entwicklung der Agrarpreise in Indien im Verhältnis zu den Getreidepreisen vgl. Moore, John R., u.a., *Indian Food-grain Marketing*, a.a.O., S. 74, Tabelle 5.1. Hieraus wird deutlich, daß die Getreidepreise noch stärker gestiegen sind als die Gesamtheit der Agrarpreise, wobei die Agrarpreise bereits stärkere Zuwachsraten verzeichneten im Vergleich zum allgemeinen Preisniveau. Diese Preisentwicklung deutet darauf hin, daß durch die Festsetzung von Höchstpreisen der Anstieg der Getreidepreise nicht begrenzt werden konnte, was auf umfangreiche Verstöße gegen die Höchstpreisregelung, d.h. die Entstehung von Schwarzmärkten, schließen läßt.

2) Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.2.

3) Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.2.

4) Siehe hierzu die Übersicht über die Ankaufsziele und die Ergebnisse in Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 702

die Bauern zum Verkauf der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an die Getreideversorgungsgesellschaften nicht bestand. Andererseits konnten die Getreideversorgungsgesellschaften aufgrund der unter den Marktpreisen liegenden Ankaufspreise für das an die Verbraucher verkaufte Getreide Preise berechnen, die ebenfalls unterhalb der Marktpreise lagen¹⁾. Diese Preispolitik für das in den staatlichen Läden verkaufte Getreide führte zu einer hohen Nachfrage nach diesen Produkten, so daß den staatlichen Institutionen in Zeiten steigender Agrarpreise nicht - wie vorgesehen - ausreichende Mengen zur Abgabe an den Märkten mit dem Ziel einer Dämpfung des Preisauftriebes zur Verfügung standen²⁾. Stattdessen wurde verschiedentlich zur Festsetzung von Höchstpreisen als Maßnahme zur Preisdämpfung gegriffen. Im Ergebnis sanken dann die am Markt angebotenen Getreidemengen, zum Teil wurde auch die Produktion verringert³⁾. Die staatlichen Getreideversorgungsgesellschaften trugen also nicht zu einer dauerhaften Beeinflussung der Preissituation für die wichtigsten Getreidearten bei. Die Gesellschaften waren lediglich in der Lage, bestimmte Mengen

- 1) Die Mindest- und die Ankaufspreise wurden vor den Ernteperioden mehrfach erhöht. Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 704 f.
- 2) Dies geht auch aus der bereits beschriebenen überdurchschnittlichen Erhöhung der Getreidepreise in Indien hervor.
- 3) So sanken im Jahr 1963/64 die am Markt angebotenen Reismengen um 16 %, obwohl die Produktion um 11 % gestiegen war: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S.784. Vgl. hierzu auch Moore, John R., u.a., *Indian Foodgrain Marketing*, a.a.O., S. 83-85. Moore weist darauf hin, daß auch die Modernisierung der Landwirtschaft durch die Festsetzung von Höchstpreisen behindert wird: ebenda, S. 84.

landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu Preisen, die unterhalb der Marktpreise lagen, an die Endverbraucher abzugeben. Außerdem gelang der Aufbau einer staatlichen Vorratshaltung als Vorsorgemaßnahme für den Fall von Mißernten¹⁾.

3.2.2.4. Beurteilung

Das agrarpolitische Konzept, einzelne Zonen Indiens durch administrative Maßnahmen zur Selbstversorgung mit den wichtigsten Getreidearten zu zwingen, mußte schon daran scheitern, daß die Anbaumöglichkeiten in den Zonen zu unterschiedlich sind, daß z.B. einzelne Regionen Weizenüberschüsse, andere Gebiete Reisüberschüsse erzeugen. Diese Überschußproduktion mußte notwendigerweise in Regionen außerhalb der die Überschüsse erzeugenden Gebiete abgesetzt werden, so daß das Konzept vom Ansatz her bereits als undurchführbar zu bezeichnen ist.

Der Aufbau einer staatlichen Getreidelagerhaltung als Vorsorgemaßnahme für den Fall von Mißernten konnte mit Hilfe der Vorkaufsrechte bzw. Abgabepflichten zugunsten der staatlichen Getreideversorgungsgesellschaften erreicht werden. Allerdings wäre der Aufbau der staatlichen Getreidevorräte auch dadurch möglich gewesen, daß die staatlichen Gesellschaften die benötigten Mengen zu Marktpreisen ankaufen. Bei der Wahl von günstigen Zeitpunkten - z.B. unmittelbar nach den Ernteperioden - würde dies nicht unbedingt zu wesentlich höheren Aufwendungen geführt haben, zumal sich die staatlichen Gesellschaften teilweise gezwungen sahen, die Ankaufspreise stufenweise anzuheben

¹⁾ Zur Höhe der von den indischen staatlichen Stellen an die Endverbraucher verkauften Getreidemengen vgl. Moore, John R., u.a., Indian Foodgrain Marketing, a.a.O., S. 82 f. Die eingelagerten Getreidemengen erreichten Ende Juni 1975 die Menge von 4,8 Mill. Tonnen: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 707.

und damit den Marktpreisen anzunähern, um die Bauern zur Erfüllung ihrer Abgabeverpflichtungen an die Getreideversorgungsgesellschaften zu veranlassen.

Der Verkauf des eingelagerten Getreides zu unterhalb der Marktpreise festgesetzten Abgabepreisen an die Verbraucher eröffnete die grundsätzliche Möglichkeit, dieses Getreide - unter Realisierung eines entsprechenden Gewinnes - gleich wieder zu den höheren Marktpreisen weiterzuverkaufen. Daran konnten auch Bedürftigkeitsprüfungen bei den in den staatlichen Läden einkaufenden Personen - abgesehen von dem damit verbundenen administrativen Aufwand - nichts ändern.

Schließlich hatte die staatliche Festsetzung von Höchstpreisen für einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse die Folge, daß das Angebot dieser Produkte in den Märkten deutlich sank - und das selbst im Fall steigender Produktion.

Insgesamt ist der Versuch, einerseits den Bauern für ihre Erzeugnisse Preise zu gewähren, die eine gewisse Erhöhung des Lebensstandards und höhere Aufwendungen für Investitionen ermöglichen, und andererseits den Verbrauchern Preise zu berechnen, die keine zu hohen Aufwendungen für den Kauf von Lebensmitteln erfordern, wegen der entgegengerichteten Interessenlage der beiden Personengruppen zum Scheitern verurteilt. Allerdings führt eine Beurteilung der indischen Agrarpreispolitik zu der Vermutung, daß den Regierungen in den indischen Staaten eher an niedrigen Preisen für die Verbraucher als an hohen Preisen für die Erzeuger gelegen war¹⁾.

¹⁾ Moore weist darauf hin, daß sich die indischen Regierungen "aus humanitären und politischen Gründen" gezwungen sahen, die Verbraucherpreise auf ein erträglicheres Maß zu senken: Moore, John R., u.a., Indian Foodgrain Marketing, a.a.O., S. 80.

3.2.3. Programme zur Förderung von Agrarkreditinstitutionen

3.2.3.1. Ziele

Die Politik der indischen Regierung zielte darauf ab, den im landwirtschaftlichen Bereich vorhandenen Kreditbedarf für produktive Zwecke durch den Aufbau und Ausbau geeigneter Institutionen abzudecken und hierdurch gleichzeitig die Abhängigkeit eines großen Teiles der ländlichen Bevölkerung von den örtlichen Geldverleihern zu beseitigen¹⁾.

3.2.3.2. Maßnahmen

Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wurde ein breit gefächertes System von Agrarkreditinstitutionen mit verschiedenartigen Aufgaben und unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen geschaffen, die von den staatlichen Institutionen finanzielle und personelle Unterstützung erhielten.

Stark ausgebaut wurde das genossenschaftliche Kreditsystem. Die auf der Ebene des Dorfes gebildeten Kreditgenossenschaften vergaben kurz- und mittelfristige Kredite für produktive Zwecke an die Mitglieder und wurden mit Hilfe der Einlagen der Mitglieder sowie Krediten aus den übergeordneten Institutionen mit den hierzu benötigten

1) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 411 und 436 f.

Mitteln ausgestattet¹⁾. Auf der Ebene des Distriktes wurden die Kreditgenossenschaften in den zentralen Genossenschaftsbanken zusammengefaßt, an denen die Regierungen Kapitalbeteiligungen hielten²⁾. Die zentralen Genossenschaftsbanken waren ihrerseits in den staatlichen Genossenschaftsbanken zusammengeschlossen, an denen die Regierungen ebenfalls beteiligt waren³⁾. Auf allen Ebenen wurden auch Mittel der indischen Notenbank bereitgestellt, die auch die Kontrolle über das genossenschaftliche Kreditwesen ausübte⁴⁾.

- 1) Zur Arbeitsweise der "Primary Agricultural Credit Societies" vgl. Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 489-520. Die Unterscheidung der Kreditlaufzeiten kann nach Choubey in Anlehnung an das Gesetz über die indische Notenbank erfolgen, da keine genaue gesetzliche Festlegung besteht. Danach hat der kurzfristige Kredit eine Laufzeit von 3 bis 12 Monaten, der mittelfristige Kredit von 3 bis 5 Jahren und der langfristige Kredit Laufzeiten bis zu 20 Jahren. Vgl. hierzu: Choubey, B.N., *Principles and Practice of Co-operative Banking in India*, London 1968, S. 169. Zur geschichtlichen Entwicklung des genossenschaftlichen Agrarkreditsystems in Indien vgl.: Hasan, Khaja Shoeb, *Struktur ausländischer Bankensysteme: Indien*, Frankfurt 1973, S. 82-84.
- 2) Zu den Aufgaben und Finanzquellen der "Central Cooperative Banks" vgl.: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 521-523.
- 3) Zur Arbeitsweise der "State Cooperative Banks": Vgl. Mamoria C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 530-533. Die Getreidebanken (grain banks) werden aufgrund ihrer insgesamt abnehmenden Bedeutung und aufgrund ihrer Tätigkeit nur noch in wenigen Staaten hier nicht behandelt. Vgl. hierzu: Hasan, Khaja Shoeb, *Struktur ausländischer Bankensysteme: Indien*, a.a.O., S. 89 f.
- 4) Vgl. hierzu auch: Ghosal, S.N., *Agricultural Financing in India*, London, rev. ed. 1972, S. 165-172. Ghosal beschreibt hier die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen der "Reserve Bank of India" und den Banken im Genossenschaftssystem.

Zur Bereitstellung von langfristigen Krediten für produktive Zwecke wurden auf der Ebene der Unionsstaaten die Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben gegründet, die durch Zweigstellen auf der Distrikt- bzw. Dorfebene tätig wurden¹⁾. An den Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben waren die Regierungen der Unionsstaaten beteiligt²⁾. Zur Refinanzierung von Krediten für Projekte mit langen Laufzeiten wurde die Gesellschaft für Agrarkreditrefinanzierung gegründet³⁾. Mit dem Ausbau des Filialnetzes auf dem Lande wurde die indische Staatsbank beauftragt, die auch anderen Agrarkreditinstitutionen Mittel zur Verfügung stellte⁴⁾. Durch die Gesellschaft für Agrarfinanzierung wurde die Bereitstellung von Krediten mit unterschiedlichen Laufzeiten über die Zweigstellen der privaten und staatlichen Geschäftsbanken gefördert⁵⁾. Schließlich wurden Kredite an die Bauern aus öffentlichen Mitteln über das Genossenschaftsbankensystem und die Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben vergeben⁶⁾.

1) Zur Arbeitsweise der "Land Development Banks" siehe: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 536-543.

2) ebenda, S. 533

3) Zur Arbeitsweise der "Agricultural Refinance Corporation" vgl. Ghosal, S.N., *Agricultural Financing in India*, a.a.O., S. 173-186. Ghosal beschreibt auch die Funktion dieser Gesellschaft in der Zusammenarbeit mit der Weltbank bei Agrarkreditprojekten: ebenda, S. 187 f.

4) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 451-453.

5) Zu den Zielen und der Arbeitsweise der "Agricultural Finance Corporation" vgl. auch: Ghosal, S.N., *Agricultural Financing in India*, a.a.O., S. 66-72.

6) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems...*, a.a.O., S. 443.

3.2.3.3. Zielerreichungsgrad

Die Zahl der auf Dorfebene arbeitenden Kreditgenossenschaften erhöhte sich von 105.000 mit 4,4 Millionen Mitgliedern im Jahr 1950/51 auf 156.000 mit 36,7 Millionen Mitgliedern im Jahr 1973/74¹⁾. Das Kreditvolumen erreichte nach 229 Millionen Rupien im Jahr 1950/51 den Wert von 8.152 Millionen Rupien im Jahr 1973/74²⁾. Deutlich stieg der Anteil der Kreditrückstände am gesamten Ausleihvolumen, er erhöhte sich von 22 % im Jahr 1950/51 auf 36 % im Jahr 1973/74³⁾.

Die Zahl der zentralen Genossenschaftsbanken verringerte sich aufgrund von Konsolidierungsmaßnahmen von 505 im Jahr 1950/51 auf 342 im Jahr 1973/74⁴⁾. Die Summe der überwiegend an Kreditgenossenschaften vergebenen Kredite stieg von 828 Millionen Rupien auf 14.230 Millionen Rupien im gleichen Zeitraum⁵⁾. Gleichzeitig stieg jedoch der Anteil an fälligen, aber nicht rechtzeitig zurückgezahlten Krediten am gesamten Ausleihvolumen von 8,7 auf 31 %⁶⁾. Ebenso erhöhte sich der Anteil der Regierungsbeteiligungen am Grundkapital der zentralen Genossenschaftsbanken⁷⁾.

Die Zahl der staatlichen Genossenschaftsbanken erhöhte sich von 16 im Jahr 1951/52 auf 26 im Jahr 1973/74⁸⁾.

1) Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 491. Zur Entwicklung der Kreditgenossenschaften in Indien vgl. ebenda, S. 498.

2) ebenda, S. 509.

3) ebenda, S. 510.

4) ebenda, S. 522. Zur Entwicklung der zentralen Genossenschaftsbanken vgl. ebenda, S. 526.

5) ebenda, S. 523.

6) ebenda, S. 523.

7) ebenda, S. 522.

8) ebenda, S. 534.

Das Volumen der Überwiegend an die zentralen Genossenschaftsbanken vergebenen Kredite betrug im Jahr 1973/74 14.551 Millionen Rupien nach 522 Millionen Rupien im Jahr 1951/52¹⁾. Der Anteil der überfälligen Kredite am gesamten Ausleihebetrag verringerte sich von 12 % im Jahr 1951/52 auf 7,3 % im Jahr 1971/72²⁾.

Die Anzahl der Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben erhöhte sich von 5 im Jahr 1950/51 auf 19 im Jahr 1973/74³⁾.

Zu diesen auf der Ebene der Unionsstaaten arbeitenden Banken kamen 856 auf Distriktebene arbeitende gleichartige Banken im Jahr 1973/74 nach 302 Banken im Jahr 1950/51 hinzu⁴⁾. Im gleichen Zeitraum stiegen die an Bauern für Investitionen im landwirtschaftlichen Bereich vergebenen langfristigen Kredite von 13 Millionen Rupien im Jahr 1950/51 auf 1.811 Millionen Rupien im Jahr 1973/74⁵⁾.

Der Anteil der ausstehenden und nicht rechtzeitig zurückgezahlten Kredite ist hoch und übersteigt in einigen Unionsstaaten 50 % der insgesamt verausgabten Kredite⁶⁾.

Die Gesellschaft für Agrarkreditrefinanzierung sagte bis zum Jahr 1973/74 die Refinanzierung von Projekten, die überwiegend von den Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben finanziert wurden, mit einem Wert von 8.328 Millionen Rupien zu. Die Refinanzierungszusage erstreckte sich

1) Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 535.

2) ebenda, S. 535.

3) ebenda, S. 542.

4) ebenda, S. 542.

5) ebenda, S. 542.

6) ebenda, S. 543.

dabei auf einen Anteil der insgesamt anfallenden Kosten in Höhe von 7.256 Millionen Rupien¹⁾. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Refinanzierungsmittel lag in der Regel deutlich unterhalb der zugesagten Beträge für das jeweilige Jahr²⁾.

Die indische Staatsbank hat in der Zeit seit ihrer Gründung im Jahr 1955 ca. 700 Zweigstellen in ländlichen Gebieten eröffnet und in zunehmendem Maße Mittel für die staatlichen und zentralen Genossenschaftsbanken und die Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben bereitgestellt³⁾.

Die von den privaten und staatlichen Geschäftsbanken im Jahr 1968 gegründete Gesellschaft für Agrarfinanzierung hat seitdem Kredite in Höhe von 1.899 Millionen Rupien gewährt⁴⁾. Die Verstaatlichung von 14 Geschäftsbanken im Juli 1969 führte auch dazu, daß die Zahl der Niederlassungen von Geschäftsbanken auf dem Lande nachhaltig erhöht und die Kreditvergabe in ausgewählten ländlichen Gebieten deutlich gesteigert wurde⁵⁾. Allerdings ist der Anteil der Kredite für den landwirtschaftlichen Sektor am gesamten Ausleihenvolumen der Geschäftsbanken nach wie vor gering⁶⁾.

Die direkt an Bauern - über die Genossenschaftsbanken und die Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben - vergebenen Kredite aus öffentlichen Mitteln erreichten keinen nennenswerten Umfang⁷⁾.

- 1) Siehe hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 473.
- 2) ebenda, S. 473.
- 3) ebenda, S. 452 f.
- 4) ebenda, S. 448.
- 5) ebenda, S. 446 f.
- 6) ebenda, S. 447
- 7) ebenda, S. 443.

Nach Schätzungen des indischen Ausschusses zur Untersuchung der Situation des Agrarkredites belief sich der Kreditbedarf der indischen Landwirtschaft im Jahr 1973/74 auf 20.000 Millionen Rupien kurzfristiger, 5.000 Millionen Rupien mittelfristiger und 15.000 Millionen Rupien langfristiger Kredite¹⁾. Bei Verwendung dieser Prognosen und einem Vergleich mit der Vergabe von kurz- bzw. mittelfristigen Krediten durch die Kreditgenossenschaften und von langfristigen Krediten durch die Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben im Jahr 1973/74 ist festzustellen, daß der kurz- und mittelfristige Kreditbedarf zu 40 %, der langfristige Kreditbedarf zu 12 % von diesen Institutionen gedeckt werden konnte²⁾. Daraus ergibt sich, daß die örtlichen Geldverleiher in der Agrarfinanzierung nach wie vor eine wesentliche Rolle spielen. Dies gilt besonders unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die von den Agrarkreditinstitutionen vergebenen Darlehen überwiegend an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen vergeben wurden³⁾.

3.2.3.4. Beurteilung

Bei einer Bewertung der Tätigkeit der für den landwirtschaftlichen Bereich aufgebauten Kreditinstitutionen ist festzustellen, daß ein erheblicher Teil der ländlichen Bevölkerung keinen Zugang zu den dort bereitgestellten Krediten hat. Besonders die Kleinbauern sind nach wie vor auf

- 1) Diese Schätzung des "All India Rural Credit Review Committee" stammt aus dem Jahr 1969: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 411
- 2) Eigene Berechnungen. Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.2.
- 3) Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 595.

auf den örtlichen Geldverleiher bei der Beschaffung kurz- und langfristiger Mittel angewiesen¹⁾. Diese Kleinbauern müssen also Finanzierungskosten tragen, die erheblich über den Kosten der bei Agrarkreditinstitutionen von Bauern mit mittleren und größeren Bodenflächen aufgenommenen Kredite liegen²⁾. Die Vielfalt der bestehenden Agrarkreditinstitutionen hat an dieser grundsätzlichen Problematik keine wesentlichen Änderungen herbeigeführt.

Das Kreditvolumen der Agrarkreditinstitutionen wurde deutlich ausgeweitet, allerdings hat dabei gleichzeitig der Anteil von Überfälligen, d.h. nicht rechtzeitig geleisteten, Rückzahlungen am gesamten Ausleihenvolumen kontinuierlich zugenommen, wenn von der Situation der staatlichen Genossenschaftsbanken abgesehen wird, wo

- 1) Mamoria schätzt, daß bis zu 70 % der indischen Kleinbauern auf die lokalen Geldverleiher angewiesen sind: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 413.
- 2) Mamoria beschreibt den Prozeß der Zinssenkung der von Kreditgenossenschaften vergebenen Darlehen: von 1950/51 fielen die Zinsen von 12 bis 15 % auf 9 bis 12 % im Jahr 1973/74: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, a.a.O., S. 505. Wesentlich höhere Zinssätze verlangen die örtlichen Geldverleiher (z.B. in Maharashtra 18 3/4 bis 36 %): ebenda, S. 424. Bottomley hält dies - im Gegensatz zu den meisten anderen Autoren - für nicht besonders problematisch. Da die Verwaltungskosten bei Kleinkrediten der Agrarkreditinstitutionen hoch sind, sollen die örtlichen Geldverleiher nach seiner Auffassung nach eigener Kalkulation Kredite bereitstellen, statt daß die Regierung günstige Kredite nach Zufallskriterien gewährt. Siehe hierzu: Bottomley, Anthony, *Interest Rate Determination in Underdeveloped Areas*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57 (1975), S. 279-291.

die Entwicklung umgekehrt verlief. Dies ist ein Zeichen dafür, daß bei der Kreditvergabe die Risiken falsch eingeschätzt, die Kreditverwendungskontrolle vernachlässigt und die Überwachung der Rückzahlungen sowie die Eintreibung fälliger Beiträge unzureichend verwirklicht wurden. Dabei ist besonders bemerkenswert, daß die Absicherung der Kredite überwiegend aufgrund von Landbesitz erfolgte, so daß die Vermutung naheliegt, daß die Zwangsvollstreckung gegen säumige Schuldner offenbar von den Agrarkreditinstitutionen nicht ernsthaft betrieben wurde¹⁾.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Zuordnung der Vergabe von Krediten mit unterschiedlichen Laufzeiten zu verschiedenen Agrarkreditinstitutionen als vorteilhaft anzusehen ist. Bei der Vergabe von Krediten unterschiedlicher Laufzeiten an den gleichen Darlehensnehmer muß dieser also mehrfach einer Bonitätsprüfung unterzogen werden, was einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge hat. Dies gilt besonders auch dann, wenn das gleiche Eigentumsrecht - z.B. an Bodenflächen - zur Absicherung mehrerer Kredite verwendet werden soll. Die hohen Außenstände an fälligen, aber nicht zurückgezahlten Krediten gefährden langfristig auch die Kreditvergabemöglichkeiten der Agrarkreditinstitutionen, da die revolving-Kreditvergabe aus Darlehensrückflüssen stark eingeschränkt wird. Da die Beschaffung von Einlagen aus dem

1) Mamoria verweist darauf, daß noch immer der größte Teil der Kredite auf der Basis der Absicherung durch Eigentum an Bodenflächen vergeben wird: Mamoria, C.B., *Agricultural Problems ...*, s.a.o., S. 504.

ländlichen Bereich für alle Agrarkreditinstitutionen sich als besonders schwierig erwiesen hat, sind die Kreditvergabemöglichkeiten auch aufgrund von Einlagen sehr begrenzt¹⁾. Kreditrückstände und unzureichende Einlagenausstattung führen deshalb zu einer wachsenden Abhängigkeit der Agrarkreditinstitutionen von den Regierungen, die einen erheblichen Anteil an der Mittelausstattung der Agrarkreditinstitutionen übernehmen müssen. Da die Regierungen jedoch nur in dem Rahmen der öffentlichen Haushalte Beträge bereitstellen können, sind so der Ausweitung der Kreditvergabe durch die Agrarkreditinstitutionen Grenzen gezogen. Dies gilt besonders dann, wenn es nicht gelingen sollte, das Ausmaß der rückständigen Zahlungen nachhaltig zu verringern.

Die Verwendungszwecke der von den Agrarkreditinstitutionen bereitgestellten Kredite sind von wesentlicher Bedeutung für eine Beurteilung der Tätigkeit dieser Einrichtungen. Fast 60 % der von den staatlichen und zentralen Genossenschaftsbanken zur Verfügung gestellten kurzfristigen Kredite dienten der Beschaffung von Saatgut und Düngemitteln²⁾. Bei den Kreditgenossenschaften belief sich dieser Wert sogar auf 90 % der verausgabten kurzfristigen Darlehen³⁾.

- 1) Dies gilt ganz besonders auch für die Beschaffung von langfristigen Einlagen für die "Land Development Banks". Vgl. hierzu: Ghosal, S.N., *Agricultural Financing in India*, a.a.O., S. 138-144. Hierfür ist nach Ghosal auch die niedrige Sparrate auf dem Land im Vergleich zu städtischen Gebieten ausschlaggebend: ebenda, S. 139 f.
- 2) Diese Werte nennt Hasan für das Jahr 1971: Hasan, Khaja Shueb, *Struktur ausländischer Bankensysteme: Indien*, a.a.O., S. 86 f.
- 3) ebenda, S. 89 (Wert für 1971)

Bei den staatlichen und den zentralen Genossenschaftsbanken und den Kreditgenossenschaften entfielen 15,5 bzw. 25,5 bzw. 29,2 % der mittelfristigen Kredite auf den Bau und die Erhaltung von Bewässerungseinrichtungen¹⁾. Bei den Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben entfielen 34 % der ausgegebenen Kredite²⁾, im Bereich der Gesellschaft für Agrarrefinanzierung sogar 87 % der refinanzierten Projektkredite auf den Bau von Bewässerungseinrichtungen³⁾.

Daraus ergibt sich, daß die Agrarkreditinstitutionen einerseits zur laufenden Finanzierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und andererseits zur Erhöhung der Produktivität im Agrarsektor in großem Umfang beigetragen haben. Außerdem ist hieraus zu folgern, daß die Kreditvergabe der Agrarkreditinstitutionen nicht ausschließlich zur Förderung kapitalintensiver Produktionsverfahren im Bereich der Landwirtschaft beigetragen hat.

Ferner ist festzustellen, daß die Versuche zur Regulierung der Kreditvergabe der örtlichen Geldverleiher als weitgehend gescheitert anzusehen sind⁴⁾.

- 1) Siehe hierzu: Hasan, Khaja Shueb, Struktur ausländischer Bankensysteme: Indien, a.a.O., S. 86-89 (Werte für 1971).
- 2) ebenda, S. 90 (Werte für 1971).
- 3) Diese Angabe bezieht sich auf das Jahr 1974. Vgl. hierzu: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 474.
- 4) So ist z.B. nicht einmal in allen indischen Unionsstaaten eine Lizenzpflicht für die lokal tätigen Geldverleiher erlassen worden: Mamoria, C.B., Agricultural Problems ..., a.a.O., S. 49. Auch weitere gesetzliche Maßnahmen (z.B. zur Regulierung der Zinshöhe) blieben weitgehend wirkungslos: ebenda, S. 430.

3.3. Unterschiedliche Strategien zur Finanzierungsförderung im Vergleich

Die Auswirkungen von Finanzierungsförderungsmaßnahmen in Indien wurden bisher analysiert. Nun sollen unter theoretischen Aspekten verschiedenartige Strategien zur Verbesserung der Finanzierungssituation im landwirtschaftlichen Bereich untersucht werden. Hierbei wird vorausgesetzt, daß sich die landwirtschaftliche Produktion überwiegend auf der Grundlage privaten Eigentums an landwirtschaftlich nutzbaren Bodenflächen bzw. aufgrund privatwirtschaftlicher Vereinbarungen über die Nutzung von Bodenflächen vollzieht¹⁾. Dabei ist es vorstellbar, daß staatliche Stellen ebenfalls Eigentums- und Nutzungsrechte an Bodenflächen ausüben²⁾. Es sollen keine staatlichen Vorschriften bestehen, die die Art der Produktion, die gewählte Produktionstechnik und die vorhandene Produktionsorganisation direkt regeln³⁾. Ebenso ist es den Produzenten im landwirtschaftlichen Bereich freigestellt, welche Art der Finanzierung sie für ihre Tätigkeit in Anspruch nehmen, d.h. es bestehen keine Regelungen zur Aufnahme von Krediten nur bei bestimmten Institutionen.

Nachfolgend sollen verschiedene agrarpolitische Strategien zur Änderung der Vermarktungswege und der Vermarktungsbedingungen in Verbindung mit der Beeinflussung der Preisgestaltung und zur Änderung der Finanzierungsarten und der Finanzierungsbedingungen untersucht werden.

- 1) Dies entspricht der Ausgangsannahme bei der Untersuchung von Strategien zur Produktivitätsförderung, vgl. hierzu die Einleitung zum Abschnitt 2.3.
- 2) Die in den Punkten 1.3.1.1. und 1.3.1.2. beschriebenen Verstaatlichungsmaßnahmen bleiben aus dem Untersuchungsgang ausgeklammert.
- 3) Auch diese Voraussetzung entspricht den Grundannahmen bei der Untersuchung agrarpolitischer Strategien zur Produktivitätsförderung. Vgl. hierzu die Einleitung zum Abschnitt 2.3.

3.3.1. Änderungen der Vermarktungswege und

Beeinflussung der Preisgestaltung

3.3.1.1. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie beschlagnahmen staatliche Institutionen die gesamten Ernteerträge und sorgen für die Verteilung an die Verbraucher und die Produzenten der landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die Bauern erhalten von den staatlichen Stellen Entschädigungszahlungen, die so bemessen sind, daß sie zur Finanzierung der nächsten Ernteperiode ausreichen¹⁾. Die staatlichen Institutionen verlangen bei der Verteilung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse lediglich die Beträge, die zum Ausgleich des finanziellen Aufwandes für die Entschädigungszahlungen erforderlich sind. Damit werden also keine an Angebot und Nachfrage sich ausrichtende Marktpreise für die Agrarprodukte zugelassen, sondern lediglich produktionskostenorientierte Preise von den staatlichen Stellen bezahlt bzw. berechnet²⁾. Die Durchführung einer derartigen Strategie wird in den meisten Entwicklungsländern am Widerstand der Bauern scheitern³⁾. Selbst für den Fall, daß es der Regierung

- 1) Die Höhe der Entschädigungszahlungen richtet sich nach dem Finanzierungsbedarf der Bauern für Einsatzstoffe und Produktionsmittel. Dabei können nicht die bei jedem einzelnen Bauern entstandenen Kosten erstattet werden, sondern nur die ermittelten durchschnittlichen Kosten der Produktion von allen Bauern in einem bestimmten Anbaugebiet.
- 2) Das Problem der Produktionskostenermittlung kann hier nicht weiter erörtert werden.
- 3) Vgl. hierzu die gleichartigen Überlegungen für den Fall der Verstaatlichung von Bodenflächen in Punkt 1.3.1.1.

eines Entwicklungslandes durch entsprechende Zwangsmaßnahmen gelingen sollte, die gesamten Ernteerträge zu beschlagnahmen, ergibt sich für die staatlichen Institutionen die Notwendigkeit, für eine sachgemäße Lagerhaltung und rechtzeitige Verteilung der Agrarprodukte an die Verbraucher Sorge zu tragen. Außerdem hat die Regierung sicherzustellen, daß die Bauern im Anschluß an die Ablieferung der Ernteerträge die ihnen zustehenden Entschädigungszahlungen erhalten, um die Finanzierung der nächsten Ernteperiode zu gewährleisten. Da die Regierung jedoch den Ausgleich der Entschädigungszahlungen erst bei der im Anschluß an den Erntezeitpunkt stattfindenden Verteilung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse erhält, ergibt sich ein sehr hoher Vorfinanzierungsaufwand. Beide Aufgaben - Einlagerung und Verteilung sowie Vorfinanzierung - werden die Leistungsfähigkeit der Regierung eines Entwicklungslandes in personeller und materieller Hinsicht überfordern.

3.3.1.2. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher mit Ausnahme des Eigenbedarfs der Produzenten

Diese agrarpolitische Strategie unterscheidet sich vom vorigen Fall dadurch, daß beim Einzug der Ernteerträge die Bauern die für den Eigenbedarf erforderlichen Mengen behalten können. Hierdurch wird der Aufwand der staatlichen Stellen für die Einlagerung und Verteilung der Agrarprodukte verringert. Die Notwendigkeit zur Vorfinanzierung der Entschädigungsleistungen an die Bauern bleibt jedoch für die Regierung bestehen. Nachdem die staatlichen Institutionen nicht mehr ausschließlich für die Verteilung der gesamten Ernteerträge zuständig sind, entsteht für die Bauern die Möglichkeit, die für den Eigenbedarf bestimmten Ertragsanteile weiterzuverkaufen,

selbst wenn dies aufgrund staatlicher Vorschriften untersagt ist¹⁾.

Auch diese agrarpolitische Strategie wird die Leistungsfähigkeit der Verwaltung eines Entwicklungslandes in personeller und finanzieller Hinsicht überbeanspruchen.

3.3.1.3. Einzug der Ernteerträge durch staatliche Institutionen und Weitergabe an die Verbraucher mit Ausnahme von kleinen Mengen zur Verwendung durch die Produzenten

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie wird ebenfalls der größte Teil der Ernteerträge von den staatlichen Institutionen gegen Entschädigungsleistungen an die Bauern in Höhe der Produktionskosten eingezogen und zu Beträgen an die Verbraucher verteilt, die lediglich dem Ausgleich dieser Entschädigungsleistungen dienen²⁾.

Außerdem wird den Bauern aber das Recht eingeräumt, kleine Teile der Ernteerträge zur Deckung des eigenen Bedarfes und zum Weiterverkauf zu behalten. Die Einnahmen aus dem Verkauf dieser landwirtschaftlichen Erzeugnisse verbessern die finanzielle Situation der Bauern³⁾.

- 1) Der Weiterverkauf von Erzeugnissen durch die Bauern läßt sich administrativ nicht verhindern. Vgl. dazu auch die gleichartigen Überlegungen hinsichtlich des Weiterverkaufs von Einsatzstoffen in Punkt 2.3.1.1.
- 2) Dieser Fall ähnelt den in Indien durchgeführten Maßnahmen, die auf eine Abgabe der Ernteerträge der Bauern an staatliche Institutionen abzielen. Vgl. hierzu auch die Darstellung in Punkt 3.2.2.2.
- 3) Dies gilt für den Fall, daß die Marktpreise der jeweiligen Agrarprodukte höher sind als die Entschädigungszahlungen bei Ablieferung der Ernteerträge an staatliche Institutionen.

Gleichzeitig wird der Markt für Agrarprodukte geteilt: auf der einen Seite wird der größte Teil der Ernteerträge zu produktionskostenorientierten Preisen an die Verbraucher abgegeben, auf der anderen Seite wird ein kleiner Teil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse von den Bauern direkt zu Preisen verkauft, die sich nach Angebot und Nachfrage richten. Hier entsteht jedoch die Möglichkeit, daß auch über staatliche Institutionen zu produktionskostenorientierten Preisen abgegebene Produkte von den Käufern weiterverkauft werden, wenn die Marktpreise höher liegen. Dies wird dazu führen, daß das Zwei-Preis-System sich auf Dauer nicht aufrechterhalten läßt.

Auch bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie besteht für die staatlichen Institutionen das Problem der Verteilung und Vorfinanzierung der Agrarprodukte weiter.

3.3.1.4. Zwangsverkauf der Ernteerträge an staatliche Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher

Bei der Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie müssen die Bauern die geernteten Erzeugnisse vollständig bei staatlichen Institutionen abliefern. Die von den staatlichen Stellen an die Bauern gezahlten Preise für die Agrarprodukte enthalten dabei einen Gewinnaufschlag zusätzlich zu den Produktionskosten¹⁾. Bei dieser agrarpolitischen Maßnahme wird also die Erlössituation für die Bauern im Vergleich zu dem Fall von ausschließlich produktionskostenorientierten Entschädigungszahlungen verbessert²⁾. Die staatlichen Institutionen verlangen von

1) Auch hier können durchschnittliche Gewinnsätze bei der Preisberechnung für die Agrarprodukte zugrunde gelegt werden.

2) Auf die Schwierigkeit der Ermittlung "produktionskostenorientierter Preise" wurde bereits in Punkt 3.3.1.1. hingewiesen.

den Verbrauchern bei der Verteilung der Agrarprodukte Preise, die höher sind als die den Bauern gewährten Preise. Hierdurch können die staatlichen Stellen ihrerseits Gewinne erzielen, deren Ansammlung über einen längeren Zeitraum hinweg dazu dienen kann, den Aufwand für die Vorfinanzierung beim Ankauf der Agrarprodukte von Bauern abzudecken¹⁾.

Bestehen bleibt aber auch bei dieser agrarpolitischen Strategie das Problem der Verteilung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch die staatlichen Stellen. Außerdem besteht die Möglichkeit, daß die Bauern einen Teil der Ernteerträge nicht - wie vorgeschrieben - an die staatlichen Institutionen abliefern, sondern zu den höheren Preisen, die die staatlichen Stellen von den Abnehmern verlangen, direkt an die Verbraucher verkaufen²⁾.

3.3.1.5. Zwangsverkauf von Teilen der Ernteerträge an staatliche Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher

Im Fall dieser agrarpolitischen Strategie müssen die Bauern bestimmte Anteile ihrer Ernteerträge an staatliche Stellen verkaufen³⁾. Die staatlichen Institutionen legen dabei die den Bauern gezahlten Ankaufspreise fest und bestimmen ebenfalls die Verkaufspreise bei der Verteilung der Agrarprodukte an die Verbraucher⁴⁾. Die Verkaufspreise liegen dabei über den Ankaufspreisen⁵⁾.

1) Nach wie vor bleibt zunächst im Verlauf der ersten Ernteperioden vor der Bildung von Rücklagen aus Gewinnen für den Ankauf von Agrarprodukten ein erheblicher Vorfinanzierungsbedarf bestehen.

2) Vgl. hierzu auch die ähnlichen Überlegungen in Punkt 3.2.2.3.

3) Dies entspricht den in Indien durchgeführten Maßnahmen. Vgl. hierzu die Darlegungen in Punkt 3.2.2.3.

4) Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.3.

5) Vgl. hierzu auch Punkt 3.2.2.3.

Die Bauern können die nicht abzuliefernden Teile der Ernteerträge frei verkaufen. Sofern die dabei erzielten Preise über den staatlichen Ankaufspreisen liegen, ergibt sich eine Verbesserung der Erlössituation für die Bauern im Vergleich zum vorigen Fall, als der gesamte Ernteertrag an die staatlichen Institutionen verkauft werden mußte.

Für die staatlichen Stellen verringert sich das Problem der Verteilung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der Finanzierung des Ankaufes dieser Agrarprodukte, da nur noch Teile der Ernteerträge durch staatliche Institutionen vermarktet werden¹⁾.

Auch bei dieser agrarpolitischen Strategie besteht für die Bauern der Anreiz, den staatlichen Institutionen nicht die vorgeschriebenen Anteile der Ernteerträge zu verkaufen, sondern nur geringere Mengen abzuliefern, um die landwirtschaftlichen Erzeugnisse selbst zu den höheren Marktpreisen verkaufen zu können²⁾.

3.3.1.6. Ankauf von Teilen der Ernteerträge und Weiterverkauf an die Verbraucher

Bei Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie beschränken sich die staatlichen Institutionen darauf, im Anschluß an die Ernte einen Teil der geernteten Erzeugnisse zu den dann geltenden Preisen anzukaufen, um die so beschafften Mengen zu späteren Zeitpunkten zu den dann üblichen höheren Preisen an die Verbraucher weiterzuverkaufen³⁾. Durch diese

1) Dies gilt auch für die Lagerhaltung der staatlichen Institutionen.

2) Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.3.

3) Die staatlichen Institutionen üben hier eine ähnliche Funktion aus wie im Fall des An- und Verkaufes von Bodenflächen (vgl. hierzu Punkt 1.3.1.8.).

Handelstätigkeit der staatlichen Stellen wird eine Beeinflussung des Preisniveaus angestrebt. Durch die Ankaufstätigkeit nach der Ernte wird einem Absinken der Preise für die jeweiligen landwirtschaftlichen Erzeugnisse entgegengewirkt, während durch die Verkaufstätigkeit zu späteren Zeitpunkten der Preisanstieg der Agrarprodukte gebremst wird.

Für die Bauern mit eigener Lagerhaltung hat diese agrarpolitische Maßnahme die Auswirkung, daß die Erlöse im Anschluß an die Ernte tendenziell höher, zu späteren Zeitpunkten tendenziell niedriger sind. Für die Bauern ohne eigene Lagerhaltung, die zum Verkauf des Ernteertrages nach Abschluß der Ernte gezwungen sind, werden die Erlöse aus dem Verkauf der geernteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse eher höher ausfallen¹⁾.

Für die staatlichen Institutionen ergibt sich die Notwendigkeit der Einlagerung der angekauften Ernteanteile, der Verteilung und des Weiterverkaufes der eingelagerten Agrarprodukte und der Vorfinanzierung beim Ankauf der landwirtschaftlichen Erzeugnisse²⁾.

3.3.1.7. Ankaufspflicht der staatlichen Institutionen und Weiterverkauf an die Verbraucher

In diesem Fall legen staatliche Institutionen vor Beginn eines Produktionszyklus Mindestpreise fest, zu denen die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nach der Ernte von den Bauern jederzeit an die staatlichen Stellen verkauft werden können³⁾. Sofern die Mindestpreise unterhalb der nach

- 1) Besonders die Kleinbauern verfügen in der Regel nicht über ausreichende Lagereinrichtungen für die geernteten Erzeugnisse.
- 2) Allerdings wird die Regierung eines Entwicklungslandes aufgrund der unzureichenden finanziellen, materiellen und personellen Möglichkeiten den Umfang der staatlichen Interventionstätigkeit in den Agrarproduktmärkten in der Regel mehr begrenzen müssen, als es ihren wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, z.B. hinsichtlich des Aufbaues einer genügend großen Getreidereserve als Vorsorgemaßnahme für den Fall von Mißernten, entspricht.
- 3) Auch diese Strategie wurde in Indien angewendet. Vgl. hierzu

dem Erntezeitpunkt zu erwartenden Marktpreise festgesetzt werden, ist zu erwarten, daß den staatlichen Stellen keine Agrarprodukte angeboten werden¹⁾. Damit entfällt auch die Notwendigkeit zur Einlagerung dieser Erzeugnisse und zum späteren Weiterverkauf an die Verbraucher. Lediglich für den Fall, daß die Preise einzelner Produkte nach der Ernte stark sinken und die Mindestpreise unterschreiten, werden die staatlichen Institutionen bestimmte Mengen der jeweiligen Erzeugnisse ankaufen müssen. Hieraus ergibt sich für die staatlichen Institutionen ein Zielkonflikt. Werden die Mindestpreise vergleichsweise hoch festgesetzt, so kann dies - bei einem Absinken der Marktpreise der betroffenen Agrarprodukte - zu einer Stabilisierung der Erlössituation der Bauern führen, andererseits werden jedoch hohe finanzielle Aufwendungen des Staates zum Ankauf der angebotenen Produkte erforderlich²⁾. Werden die Mindestpreise andererseits niedrig festgesetzt, so kann hierdurch kein nennenswerter Beitrag zur Stabilisierung der Erlöse der Bauern geleistet werden, wenn von dem Fall eines starken Absinkens der Preise abgesehen wird.

3.3.2. Änderungen der Finanzierungsarten

3.3.2.1. Finanzierung durch staatliche Institutionen durch Kredite an Bauern

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie erhalten Bauern Kredite zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und für Investitionen aus Mitteln der öffentlichen

- 1) Bei der Festlegung von Mindestpreisen besteht für die damit beauftragten staatlichen Institutionen das Problem, die spätere Marktpreisentwicklung annähernd zutreffend vorausschätzen zu können.
- 2) Im Fall von hoch angesetzten Mindestpreisen wird außerdem die Kaufmöglichkeit der Erzeugnisse für ärmere Bevölkerungsgruppen nachhaltig erschwert.

Haushalte¹⁾. Hierzu ist die Zwischenschaltung entsprechender staatlicher Institutionen erforderlich, die für die Kreditvergabe, die Überwachung der Kreditverwendung und die Sicherstellung der Rückzahlung der Kreditbeträge zuständig sind. Für diese Tätigkeit kann der landwirtschaftliche Beratungsdienst eingesetzt werden²⁾. In diesem Fall hat der zuständige Dorfberater die Vergabe der Kredite vorzunehmen, die Überwachung der Kreditverwendung durchzuführen und für die Rückzahlungen Sorge zu tragen. Soll die Vergabe der aus öffentlichen Mitteln gewährten Kredite ausschließlich an Kleinbauern erfolgen, so ist von dem Dorfberater und den ihm vorgesetzten Dienststellen zu prüfen, welche Personen den für die Kreditvergabe festgelegten Kriterien entsprechen³⁾. Gleichzeitig muß ermittelt werden, welche Sicherheiten diese Kleinbauern im Fall der Vergabe von Krediten bieten können. Innerhalb der Gruppe der Kleinbauern können die Mittel dann denjenigen Bauern zufließen, die ausreichende Sicherheiten leisten können⁴⁾. Dieses Verfahren stellt an die Mitarbeiter des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes erhebliche Anforderungen. Die Dorfberater und ihre vorgesetzten Dienststellen müssen in der Lage sein, die bei der Kreditgewährung notwendigen bankmäßigen Tätigkeiten auszuüben. Dies setzt wiederum eine spezielle Ausbildung dieser Mitarbeiter voraus,

- 1) Vgl. hierzu die in Punkt 3.2.3.2. beschriebenen Maßnahmen in Indien.
- 2) Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.2.
- 3) Vgl. hierzu die Probleme bei der Durchführung gruppenbezogener Dienstleistungsprogramme in Indien (Punkt 2.2.5.3.).
- 4) Dies ist eine Voraussetzung für die Sicherstellung der Kredittilgung.

da anderenfalls zwar die Vergabe der Kredite vorgenommen werden kann, aber die Risikoprüfung und Rückzahlungssicherstellung nicht zu gewährleisten ist. Darüber hinaus muß für den Fall des Ausbleibens der Rückzahlungen durch ein geeignetes Verfahren sichergestellt werden, daß Kredittilgungszahlungen ggf. gestundet und über längere Zeiten ausstehende Forderungen durch Zugriff auf die Sicherheiten eingebracht werden können¹⁾. Es muß als schwierig angesehen werden, den erforderlichen Ausbildungs- und Leistungsstand der Mitarbeiter des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes zu gewährleisten, so daß sich dieser Weg für eine Vergabe von Krediten nur sehr begrenzt eignet²⁾.

Nicht nur personelle Probleme stehen der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie entgegen, sondern auch finanzielle Überlegungen. Selbst für den Fall, daß es gelingen sollte, die erforderliche Qualifikation der Mitarbeiter des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes sicherzustellen, wird eine sehr hohe Belastung der öffentlichen Haushalte die Folge sein, da die aus staatlichen Mitteln vergebenen Kredite letztlich die Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben beeinträchtigen. Dies gilt besonders für den Fall, daß die gewährten Kredite von den kreditnehmenden Bauern nicht planmäßig getilgt werden³⁾.

- 1) Auch die Beurteilung, ob die Stundung oder Eintreibung einer fälligen Kreditforderung notwendig und sinnvoll ist, verlangt von den Mitarbeitern des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes genaue Kenntnisse im Hinblick auf die Produktionsmöglichkeiten von Bauern.
- 2) Dies trifft z.B. für Indien zu. Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.3.
- 3) Dies gilt auch für den Fall, daß Prolongationen im Hinblick auf fällige Kredittilgungsraten gewährt werden, d.h. der Rückzahlungszeitraum mit der Billigung der staatlichen Institutionen verlängert wird.

Infolgedessen ist diese agrarpolitische Strategie kaum geeignet, in nennenswertem Umfang zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit beitragen zu können.

3.3.2.2. Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Genossenschaften

Bei der Wahl dieser agrarpolitischen Strategie werden mit staatlicher Unterstützung auf der Dorfebene Kreditgenossenschaften gegründet, die allen Bauern offenstehen¹⁾.

Die Kreditgenossenschaften werden dann auf der Ebene von Bezirken, Regionen oder Staaten in Genossenschaftsbanken zusammengeschlossen²⁾. Die staatliche Unterstützung erstreckt sich auf die Beratung und die Bereitstellung von Mitteln für die Kreditgenossenschaften und Genossenschaftsbanken³⁾. Die von den Kreditgenossenschaften vergebenen Kredite werden mit Hilfe von Einlagen der Genossenschaftsmitglieder und aus Mitteln der jeweils übergeordneten Genossenschaftsbanken finanziert, die ihrerseits staatliche Mittel für die Bereitstellung von Krediten an nachgeordnete Kreditgenossenschaften erhalten⁴⁾.

Ein wesentliches Problem besteht darin, für die Tätigkeit in dem Genossenschaftssystem eine große Zahl qualifizierter Mitarbeiter auszubilden, die bei der Kreditvergabe, der Überwachung der Kreditverwendung und der Sicherstellung der Rückzahlungen mitwirken müssen. Fehlen die hierfür geeigneten Mitarbeiter z.B. auf der Ebene der im Dorf

1) Dies entspricht der Entwicklung der Kreditgenossenschaften in Indien. Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.2.

2) Auch diese Maßnahmen erfolgten in Indien. Vgl. Punkt 3.2.3.2.

3) Vgl. das entsprechende Vorgehen in Indien, wie es in Punkt 3.2.3.2. beschrieben wird.

4) Auch dies entspricht dem indischen Beispiel; vgl. hierzu: Punkt 3.2.3.2.

arbeitenden Kreditgenossenschaften, so ist eine ge-regelte Geschäftstätigkeit dieser Organisationen nicht sicherzustellen¹⁾. Hinzu kommt das Problem der Auf-bringung der für die Kreditvergabe erforderlichen Mittel. Die Einlagen der Genossenschaftsmitglieder werden insge-samt zu gering sein, um den Kreditgenossenschaften die Vergabe größerer Beträge als Darlehen an die Mitglieder zu ermöglichen²⁾. Die Kreditgenossenschaften sind daher auf Mittelzuweisungen der übergeordneten Genossenschafts-banken angewiesen, die ihrerseits auf staatliche Mittel zurückgreifen müssen³⁾. Infolgedessen werden auch bei dieser agrarpolitischen Strategie hohe finanzielle Auf-wendungen des Staates erforderlich sein, um den Finan-zierungsbedürfnissen der Landwirtschaft Rechnung zu tragen⁴⁾.

3.3.2.3. Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Spezialkreditinstituten

Bei der Anwendung dieser agrarpolitischen Strategie wer-den staatliche Agrarkreditinstitutionen zur Finanzierung bestimmter Investitionen im landwirtschaftlichen Bereich gegründet. Die Kreditvergabe dient dabei der Bereitstellung der erforderlichen Mittel z.B. für den Ausbau von Bewässe-rungseinrichtungen, für die Beschaffung von Maschinen und

- 1) Diese Erfahrungen wurden in Indien beim Aufbau des Agrar-kreditgenossenschaftssystems gemacht. Vgl. dazu: Punkt 3.2.3.2.
- 2) Vgl. die ähnlichen Probleme bei der Mittelbeschaffung in-discher Agrarkreditinstitutionen, die im Punkt 3.2.3.4. dargestellt wurden.
- 3) Auch dies entspricht der Entwicklung im Genossenschafts-bankensystem in Indien. Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.4.
- 4) Dies gilt für den Fall, daß es nicht gelingt, die Spar-rate im landwirtschaftlichen Bereich und die Einlagen-bildung bei den Agrarkreditinstitutionen zu erhöhen.

Transportmitteln und für den Bau von Vorratslagern¹⁾. Der Vorteil dieser besonderen Agrarkreditinstitutionen besteht darin, daß sie sich auf die Finanzierung bestimmter Projektkategorien beschränken können und damit auch speziell ausgebildete Mitarbeiter für die einzelnen Arten der Projekte als Kreditsachverständige einsetzen können. Allerdings wird die Prüfung der Kreditwürdigkeit der diese Kredite erhaltenden Bauern die finanzielle Gesamtsituation der betreffenden Bauern zu berücksichtigen haben. Infolgedessen sind die Mitarbeiter dieser Agrarkreditinstitutionen auf die Zusammenarbeit mit Mitarbeitern anderer Finanzierungsorganisationen - wie z.B. der Kreditgenossenschaften - angewiesen²⁾. Das der Kreditvergabe vorgeschaltete Prüfverfahren erfordert also für die Mitarbeiter der speziellen Agrarkreditinstitutionen eine lange andauernde Tätigkeit, so daß die Kreditbereitstellung für die Bauern nicht kurzfristig erfolgen kann. Infolgedessen sind entsprechende Agrarkreditinstitutionen eher für die Finanzierung von größeren Investitionen mit langer Nutzungsdauer der erstellten Einrichtungen bzw. beschafften Fahrzeuge und Maschinen geeignet³⁾. Bei einem breit angelegten Ausbau dieser speziellen Agrarkreditinstitutionen entsteht ebenfalls das Problem, qualifizierte Mitarbeiter in ausreichender Zahl zur Erfüllung der vielfältigen Aufgaben bei der Prüfung der Projekte, der Kreditvergabe und der Kreditüberwachung bereitzustellen.

- 1) Dies entspricht der Gründung von Banken für ländliche Entwicklungsaufgaben in Indien. Vgl. hierzu Punkt 3.2.3.2.
- 2) Auf die dabei entstehende Notwendigkeit zur Sicherstellung eines regelmäßigen Informationsaustausches zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Agrarkreditinstitutionen kann hier nur hingewiesen werden, ohne dieses Kommunikationsproblem im einzelnen zu untersuchen.
- 3) Auch hier besteht das Problem der Ermittlung der Eigentumsrechte an Bodenflächen.

Außerdem entsteht auch hier wiederum die Notwendigkeit, für die Vergabe von Krediten Mittel aus öffentlichen Haushalten bereitzustellen, da die Beschaffung von Einlagen mit langen Laufzeiten aus dem ländlichen Bereich selbst schwierig ist und nicht zu einer hinreichenden Mittelausstattung dieser Institutionen führt¹⁾.

3.3.2.4. Finanzierung durch staatliche Institutionen mit Hilfe von Geschäftsbanken

Eine weitere agrarpolitische Maßnahme kann darin bestehen, daß staatliche oder private Banken eine staatliche Unterstützung mit dem Ziel einer Förderung der Kreditvergabe im landwirtschaftlichen Bereich erhalten²⁾. Die Unterstützung des Staates kann z.B. darin bestehen, daß aus öffentlichen Mitteln den Banken Beträge zur Verfügung gestellt werden mit der Maßgabe, aus diesen staatlichen Mitteln Kredite zu festgelegten Konditionen an Bauern zu vergeben³⁾. In diesem Fall verzichtet der Staat auf eine Einflußnahme hinsichtlich der Auswahl der Kreditnehmer und ist deshalb auch von dem Erfordernis der Prüfung der Kreditwürdigkeit befreit. Durch die Festlegung der Konditionen wie z.B. der Zinshöhe kann die Höhe der Finanzierungskosten der Bauern beeinflußt werden⁴⁾.

- 1) Vgl. hierzu die Überlegungen in Punkt 3.2.3.4.
- 2) Beratungsleistungen staatlicher Institutionen für private oder staatliche Banken werden hier nicht untersucht.
- 3) Die Banken müssen in diesem Fall gegenüber den staatlichen Institutionen einen Verwendungsnachweis im Hinblick auf die staatlich zur Verfügung gestellten Beträge erbringen.
- 4) Auf die Problematik, wie hoch die Zinsen für die Agrarkredite aus staatlichen Mitteln bemessen werden sollen, kann hier nur hingewiesen werden.

Werden die Zinsen im Vergleich zu den banküblichen Zinsen für Agrarkredite niedrig festgesetzt, so wird die Kreditnachfrage entsprechend groß sein, so daß nur eine bestimmte Anzahl von Bauern diese zinsgünstigen Darlehen erhalten kann. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Banken bemüht sein werden, die Kredite nur an die Bauern zu vergeben, deren Kreditwürdigkeitsprüfungen besonders gut ausfallen und die ausreichende Sicherheiten bieten können¹⁾. Die zinsgünstigen Kredite aus öffentlichen Mitteln werden daher in erster Linie an Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen vergeben werden. Außerdem besteht für Kleinbauern häufig keine Möglichkeit, die wenigen Niederlassungen der Banken im ländlichen Bereich aufzusuchen, um so diese Kredite aufnehmen zu können²⁾. Hieraus ergibt sich eine Vergrößerung des Abstandes zwischen der wirtschaftlichen Position der Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen und den Kleinbauern.

Bei dieser agrarpolitischen Strategie ist der Personalbedarf für den Staat verhältnismäßig gering. Die Mittelbereitstellung an die Banken kann von den finanziellen Möglichkeiten des Staates im Rahmen der öffentlichen Haushalte abhängig gemacht werden. Allerdings muß in Kauf genommen werden, daß bei dieser agrarpolitischen Maßnahme Kleinbauern nicht in die Kreditvergabe einbezogen werden³⁾.

- 1) Die Banken werden bestrebt sein, das Risiko von Forderungsausfällen aufgrund vergebener Agrarkredite besonders klein zu halten.
- 2) Häufig werden Kleinbauern von diesen Kreditprogrammen keine Kenntnis erhalten, wenn sie nicht ausdrücklich auf diese Möglichkeiten - z.B. durch Mitarbeiter des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes - hingewiesen werden.
- 3) Die staatliche Mittelbereitstellung an die Banken führt also nur zu einer Senkung der Finanzierungskosten, nicht jedoch zu einer nennenswerten Ausweitung der Zahl der Bauern, die Agrarkredite aufnehmen können.

3.3.2.5. Finanzierung durch private Geschäftsbanken

Im Fall dieser agrarpolitischen Strategie verzichtet der Staat auf eine Beeinflussung der Bereitstellung von Krediten für den Agrarsektor und überläßt die Kreditvergabe ausschließlich privaten Banken. Die Möglichkeit der Bereitstellung von Agrarkrediten über in Staatsbesitz befindliche Geschäftsbanken soll bei dieser Überlegung außer Betracht bleiben¹⁾. Hierdurch entstehen für den Staat keine Belastungen durch die Bereitstellung von Personal und finanziellen Mitteln wie bei den vorher beschriebenen agrarpolitischen Strategien. Dies hat allerdings zur Folge, daß die Kreditvergabe im landwirtschaftlichen Bereich ausschließlich an den Rentabilitätsüberlegungen der privaten Banken orientiert wird, so daß die Agrarkredite mit hoher Wahrscheinlichkeit nur einen - im Vergleich zur Kreditbereitstellung für andere Sektoren der Volkswirtschaft - geringen Anteil an den insgesamt vergebenen Bankkrediten erreichen werden²⁾. Außerdem werden nur Bauern mit mittleren oder größeren Bodenflächen, die ausreichende Sicherheiten bieten können, in die Kreditvergabe einbezogen³⁾.

3.3.2.6. Finanzierung durch private Banken und Personen

Im Rahmen dieser agrarpolitischen Strategie wirken in der Agrarfinanzierung neben privaten Banken auch private Personen als Geldverleiher mit. Verzichtet der Staat auf eine Bereitstellung von Mitteln für die Kreditvergabe für produktive Zwecke im landwirtschaftlichen Bereich, dann

- 1) Die Einschaltung von staatlichen Kreditinstitutionen wurde in den Punkten 3.3.2.1. bis 3.3.2.3. bereits dargestellt.
- 2) Vgl. hierzu die Erfahrungen in Indien, z.B. in Punkt 3.2.3.3.
- 3) Damit wird die Zahl der in die Vergabe von Agrarkrediten privater Banken einbezogenen Bauern verhältnismäßig gering bleiben.

ist der größte Teil der Bauern auf diese lokal tätigen Geldverleiher für die Finanzierung der landwirtschaftlichen Produktion angewiesen¹⁾. Die Finanzierungskosten sind für die Bauern sehr hoch, eine dauerhafte Verschuldung besonders von Kleinbauern bei den örtlich tätigen Geldverleihern nicht vermeidbar²⁾.

3.4. Merkmale für die Planung und Durchführung von Finanzierungsförderungsprogrammen

Nachfolgend werden die wichtigsten Aspekte, die bei der Gestaltung von Finanzierungsförderungsprogrammen durch die Regierung eines Entwicklungslandes zu berücksichtigen sind, zusammenfassend dargestellt.

Die Regierung eines Entwicklungslandes kann eine Verbesserung der finanziellen Situation der in der landwirtschaftlichen Produktion tätigen Menschen auf verschiedene Weise anzustreben suchen. Auf der einen Seite kann mit Hilfe agrarpolitischer Maßnahmen eine Erhöhung der Einnahmen der Bauern an dem Verkauf der geernteten Agrarprodukte erreicht werden, auf der anderen Seite eine Senkung der Kosten der Finanzierung der landwirtschaftlichen Produktion verwirklicht werden³⁾.

Agrarpolitische Strategien können für die beiden Ansatzpunkte entwickelt werden. Hierbei sind bestimmte Grundmerkmale für die Planung und Durchführung der agrarpolitischen Maßnahmen wesentlich.

- 1) Dies entspricht der Situation in Indien und gilt besonders in den Fällen, in denen der örtliche Geldverleiher auch der Ankäufer der von den Bauern erzeugten landwirtschaftlichen Güter ist. Hierbei verdient der Geldverleiher zweifach: über die hohen Zinsen für die verausgabten Kredite und über niedrige Ankaufpreise für die Agrarprodukte, die zu höheren Preisen weiterverkauft werden. Vgl. hierzu auch Punkt 3.2.3.4.
- 2) Vgl. hierzu die Lage in Indien; z.B. in Punkt 3.2.3.4.
- 3) Weitere agrarpolitische Strategien zur Förderung der Finanzierung der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie z.B. die Subventionierung der Preise von Einsatzstoffen (Düngemittel u.ä.) sind hier nicht in die Untersuchung einbezogen worden.

Strebt die Regierung eines Entwicklungslandes die Erhöhung der Einnahmen der Bauern aus dem Absatz ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse an, so kann dies durch direkte Eingriffe in die Vermarktung und/oder indirekte Beeinflussung der Vermarktungsbedingungen erreicht werden¹⁾.

Preispolitische Maßnahmen zählen zu den direkten Eingriffen in die Vermarktung, da sie die Höhe und Struktur der Marktpreise beeinflussen, die für die Bauern einen wesentlichen Gesichtspunkt bei der Wahl der angebauten Agrarprodukte darstellen und außerdem den Zeitpunkt und den Ort des Verkaufes der landwirtschaftlichen Erzeugnisse beeinflussen²⁾. So führt die staatliche Festlegung von Höchstpreisen für einzelne Agrarprodukte zu einer Verminderung des Angebots der betreffenden Erzeugnisse und eine Verringerung der Produktion, verbunden mit der Umstellung auf den Anbau von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die nicht den Preisreglementierungen unterliegen³⁾. Hingegen kann die rechtzeitige Festlegung von Mindestpreisen dazu führen, daß die Bauern die voraussichtliche Höhe der Einnahmen aus dem Anbau einzelner Erzeugnisse abschätzen können, so daß sich das Erlösrisiko nur auf die Menge der geernteten Erzeugnisse, nicht aber auf den

1) Diese Unterscheidung ist - nicht zuletzt wegen der Beurteilung der direkten und der indirekten Maßnahmen - wesentlich.

2) Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.3.

3) Auch Clapham weist darauf hin, daß die Bauern durchaus auf Preisveränderungen durch Umstellung der Produktion reagieren. Siehe hierzu: Clapham, Ronald, Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, Freiburg 1973, S. 128.

erzielbaren Preis erstreckt. Die staatlichen Institutionen können durch die Struktur der Mindestpreise, sofern sie für mehrere Agrarprodukte festgelegt werden, den Anbau bestimmter Erzeugnisse fördern, indem die Mindestpreise für diese Produkte den zu erwartenden Marktpreisen angeglichen werden, während die Mindestpreise für andere Erzeugnisse deutlich unterhalb der Marktpreise festgesetzt werden. In jedem Fall muß die Festlegung von Mindestpreisen so erfolgen, daß die staatlichen Institutionen ihren Ankaufsverpflichtungen durch Zahlung von Mindestpreisen für die angebotenen Mengen an Agrarprodukten auch nachkommen können. Neben einer möglichst genauen Einschätzung der zu erwartenden Marktpreise als Voraussetzung für die Festlegung der Mindestpreise ist daher eine Bereitstellung der notwendigen Lagerhaltungseinrichtungen und der erforderlichen Finanzmittel erforderlich. Anderenfalls wird die Festlegung von Mindestpreisen von den Bauern nicht mehr als Grundlage für Produktionsentscheidungen herangezogen werden. Zu den direkten Eingriffen in die Vermarktung gehören auch Vorkaufsrechte des Staates oder Abgabeverpflichtungen an staatliche Institutionen im Hinblick auf die Ernteerträge.

Die Verpflichtung zum Verkauf von Teilmengen oder der gesamten Menge der geernteten Erzeugnisse zu Festpreisen an staatliche Institutionen bringt für die Bauern Erlösminderungen mit sich, wenn die Festpreise unterhalb der beim freien Verkauf der Produkte erzielbaren Marktpreise liegen¹⁾. Daher ist eine Erhöhung der Einnahmen der

1) Dies ist in Indien der Fall. Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.2.

Bauern, am leichtesten dadurch erreichbar, daß der Staat auf derartige Abgabeverpflichtungen verzichtet. Zum Aufbau einer staatlichen Vorratshaltung für den Fall von Mißernten sowie zur Beeinflussung der Marktpreise für einzelne Agrarprodukte können staatliche Institutionen auch durch entsprechende An- und Verkäufe an den Märkten, die zu Marktpreisen abgewickelt werden, beitragen. In diesem Fall verhalten sich die staatlichen Institutionen als Marktteilnehmer, die nur durch das Angebot von bzw. die Nachfrage nach Agrarprodukten das Marktpreisgefüge beeinflussen¹⁾. Außerdem ist der Staat bei der Verpflichtung für die Bauern zum Verkauf von Teilen der Ernteerträge an staatliche Stellen gezwungen, Lagereinrichtungen zu schaffen, die den Bedarf an entsprechenden Gebäuden für die Vorratshaltung für den Fall von Mißernten übersteigen können. Die Abgabeverpflichtungen der Bauern für Ernteertragsanteile führen also auch zu erhöhten personellen und materiellen Aufwendungen des Staates.

Neben den direkten Eingriffen in die Vermarktung können auch indirekte Maßnahmen auf eine Veränderung der Vermarktungsbedingungen zugunsten der Bauern abzielen. Hierzu zählt in erster Linie der Ausbau kontrollierter Märkte, in denen das Marktgeschehen von staatlichen Stellen überwacht wird. Hierdurch können die Einnahmen der Bauern erhöht werden²⁾.

1) Dies entspricht der im Punkt 3.3.1.6. beschriebenen agrarpolitischen Strategie.

2) Vgl. hierzu die Erfahrungen bei der Einrichtung von regulierten Märkten in Indien, die im Punkt 3.2.1.3. dargestellt werden.

Weitere indirekte Maßnahmen können der direkten Vermarktung der geernteten Erzeugnisse durch die Bauern selbst dienen. So kann durch den Aufbau von Lagereinrichtungen der staatlichen Institutionen auf dem Lande in unmittelbarer Nähe der Anbaugelände den Bauern ohne eigene Lagerhaltung die Möglichkeit zur Einlagerung der Ernteerträge gegen die Zahlung einer Lagergebühr eröffnet werden. Hierdurch sind diese Bauern nicht mehr gezwungen, die geernteten Erzeugnisse unmittelbar nach der Ernte zu verkaufen, sondern können den Verkauf zu späteren Zeitpunkten vornehmen und hierdurch ihre Erlöse aus dem Verkauf der Agrarprodukte erhöhen¹⁾.

Durch den Ausbau der Straßenwege auf dem Lande durch staatliche Institutionen können die Bauern in die Lage versetzt werden, den Transport ihrer Ernteerträge zu dem nächstgelegenen Markt unter Verzicht auf die Einschaltung von Händlern selbst vorzunehmen. Dies gilt besonders dann, wenn außerdem noch Transportmittel von den staatlichen Institutionen bereitgestellt werden, die die Bauern für die Beförderung ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegen die Zahlung einer Gebühr verwenden können²⁾.

1) Brown verweist darauf, daß gerade die hohen Ernteerträge nach der Einführung neuer Sorten zu Preissenkungen führen können: Siehe hierzu: Brown, Lester R., *Seeds of Change*, a.a.O., S. 97 f.

2) Auch in diesem Fall ergeben sich aufgrund der Bereitstellung von Transportmitteln durch staatliche Institutionen erhebliche finanzielle Aufwendungen, die Mittelzuweisungen aus den öffentlichen Haushalten erforderlich machen.

Schließlich können für den Handel am Ort der Produzenten dieser Erzeugnisse Vorschriften erlassen werden, die z.B. für die abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen Bauern und Händlern die Schriftform vorsehen und außerdem einen Rahmen für den Inhalt dieser Vereinbarungen festlegen¹⁾. Hierdurch kann in Streitfällen über den Inhalt der Vereinbarungen leichter eine Entscheidung durch staatliche Schlichtungskommissionen erfolgen.

Darüber hinaus können die Händler einer Registrierungs- und Zulassungspflicht unterzogen werden, um so ungesetzliche Verhaltensweisen von Händlern leichter ahnden zu können²⁾.

Diese Maßnahmen können dazu beitragen, die Rechte der Bauern gegenüber den Händlern besser durchzusetzen. Die Regierung eines Entwicklungslandes kann die Finanzierungssituation der Bauern aber auch durch direkte Maßnahmen, wie z.B. die Bereitstellung von Mitteln für die Vergabe von Krediten, und durch indirekte Maßnahmen, wie z.B. durch die Beeinflussung der Kreditbedingungen, zu verbessern suchen.

Zu den direkten Maßnahmen ist die Bereitstellung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten zu zählen, die Agrarkreditinstitutionen in Form von Beteiligungen,

- 1) Dies setzt allerdings einen entsprechenden Bildungsstand der ländlichen Bevölkerung voraus, der in vielen Ländern nicht vorhanden ist.
- 2) Hier entsteht das Problem der Durchsetzung dieser Maßnahme und der Kontrolle des Geschäftsgebarens der Händler, was einen entsprechenden Personaleinsatz im Rahmen staatlicher Institutionen erforderlich macht.

Kredit und Zuschüssen zur Verfügung gestellt werden¹⁾.

Die Art der Mittelvergabe muß sich daran orientieren, für welchen Zeitraum das Zusammenwirken von Regierung und Agrarkreditinstitutionen vorgesehen ist, d.h., wie lange die Mittelbindung erfolgen soll.

In jedem Fall wird die Regierung eines Entwicklungslandes ein Interesse daran haben, mit den Spitzenorganisationen eines Agrarkreditsystems - z.B. der Dachorganisation des Genossenschaftsbankensektors - langfristig zusammenzuarbeiten, um so über die Entwicklung des betreffenden Agrarkreditsystems informiert zu sein und diese Entwicklung beeinflussen zu können. Hierfür sind Kapitaleinlagen in Form von Beteiligungen eine geeignete Art der Mittelbereitstellung und der Sicherung von Mitentscheidungsbefugnissen²⁾.

Die Regierung kann den Agrarkreditinstitutionen des gleichen Agrarkreditsystems auf der mittleren Ebene - z.B. den Genossenschaftsbanken auf der Bezirksebene - Mittel in Form von Krediten zur Verfügung stellen, die über längere Fristen zurückgezahlt werden müssen. Hierdurch wird die Mittelbindung des Staates zeitlich begrenzt. Gleichzeitig werden diese Agrarkreditinstitutionen

1) Hier werden nur die wichtigsten Formen der Mittelbereitstellung durch staatliche Institutionen an Agrarkreditinstitutionen erörtert, ohne auf die vielfältigen anderen Möglichkeiten (z.B. die Übernahme von Schuldverschreibungen der Agrarkreditinstitutionen durch staatliche Stellen) einzugehen.

2) Es kann hierbei nicht auf die unterschiedlichen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten solcher Kapitalbeteiligungen eingegangen werden.

der mittleren Ebene in die Lage versetzt, an die ihnen unterstehenden Kreditinstitutionen - z.B. die örtlich tätigen Kreditgenossenschaften - Mittel auf der Basis von Krediten zu vergeben. Hierdurch erhöhen sich die Kreditvergabemöglichkeiten der auf der untersten Ebene tätigen Agrarkreditinstitutionen - z.B. der örtlich tätigen Kreditgenossenschaften. Für die staatlichen Stellen hat die Kreditvergabe an die Agrarkreditinstitutionen der mittleren Ebene den Vorteil, daß keine Verpflichtung zur Mitentscheidung in diesen Institutionen entsteht, so daß der personelle Aufwand ausschließlich auf die Kreditvergabe und -überwachung beschränkt bleiben kann¹⁾.

Auf der untersten Ebene eines Agrarkreditsystems kann die Regierung durch Zuschüsse die Kreditvergabe fördern. So können diese Zuschüsse zur Gründung eines Sonderfonds zum Zwecke der revolvingierenden Kreditvergabe - z.B. durch Kreditgenossenschaften - verwendet werden. Durch die Zuschüsse werden die Kreditvergabemöglichkeiten der Agrarkreditinstitutionen der untersten Ebene erweitert. Die Gewährung von Zuschüssen hat für die staatlichen Stellen den Vorteil, daß keine Mitentscheidung und keine Überwachung von Krediten erforderlich ist, sondern der Personalaufwand auf Stichproben zur Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel begrenzt werden kann²⁾.

- 1) Notwendig ist allerdings die Sicherstellung der fristgemäßen Tilgung der Kredite.
- 2) Die Stichproben sollten in unregelmäßigen Zeitabständen erfolgen, ohne daß die Prüfzeitpunkte jedoch zu weit auseinander liegen. Eine Prüfung innerhalb eines Zeitraumes von 2 Jahren ist eine Mindestforderung, um eine sachgerechte Verwendung der vom Staat bereitgestellten Mittel zu gewährleisten.

Die direkte Vergabe von Krediten an Bauern aus öffentlichen Mitteln durch staatliche Stellen wird als Ausnahmefall z.B. zur Milderung der Auswirkungen von Naturkatastrophen in Gebieten mit überwiegend landwirtschaftlicher Erzeugung anzusehen sein, da hiermit ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden ist¹⁾.

Zu den indirekten Maßnahmen der staatlichen Institutionen ist die Beeinflussung der Kreditbedingungen zu rechnen. Zunächst einmal können die staatlichen Stellen die Höhe der Zinsen, die den Bauern berechnet werden, für die Kredite vorschreiben, die aufgrund der Bereitstellung von Krediten und Zuschüssen aus öffentlichen Mitteln vergeben wurden²⁾. Darüber hinaus ist es jedoch sinnvoll, daß die staatlichen Institutionen Vorschriften über die Absicherung der aus den staatlichen Mitteln vergebenen Kredite erlassen. So kann z.B. für die aus diesen Mitteln vergebenen kurzfristigen Kredite lediglich die Absicherung gegen die zukünftig erwarteten Ernteerträge verlangt werden. Hierdurch können auch Kleinbauern in die Lage versetzt werden, ohne Absicherung durch eigene Bodenflächen Kredite zur Erhöhung der Produktivität - z.B. durch die Verwendung neuer Einsatzstoffe in der landwirtschaftlichen Erzeugung - aufzunehmen³⁾.

1) Vgl. hierzu die Darstellung einer derartigen agrarpolitischen Strategie in Punkt 3.3.2.1.

2) Vorschriften für die von den Agrarkreditinstitutionen aus eigenen Mitteln vergebenen Krediten, z.B. eine Reglementierung der Zinshöhe, würden die Bereitstellung von Krediten für den landwirtschaftlichen Bereich behindern.

3) Der Staat übernimmt damit allerdings größere Risiken hinsichtlich der Möglichkeit des Ausfalls von Forderungen.

Grundsätzlich werden die Kreditaufnahmemöglichkeiten der Bauern auch durch die Einführung von Grundbuchregistern gefördert, in denen die Kredite vermerkt sind, für die Teile oder die Gesamtheit der Bodenflächen als Sicherheit dienen. Der Aufbau solcher Katasterverzeichnisse ist auch für die Kleinbauern vorteilhaft, da sie für den Fall des Fehlens von Registern weder die Eigentumsrechte an Bodenflächen, noch die hierauf liegenden Belastungen aufgrund von früher erfolgten Kreditaufnahmen nachweisen können¹⁾.

Schließlich ist es für ein funktionierendes Agrarkreditsystem erforderlich, die Eintreibung fälliger Rückzahlungen wirksam durchführen zu können, da anderenfalls die Vergabe neuer Kredite aus den Rückflüssen unmöglich gemacht wird und darüber hinaus die Bereitschaft zur Vergabe von Krediten für den landwirtschaftlichen Sektor bei privaten Banken und Personen deutlich beeinträchtigt wird²⁾.

1) Auf die Bedeutung der Katasterverzeichnisse für die Vergabe von Krediten, die durch Eigentum abgesichert werden sollen, verweist auch Allan. Vgl. hierzu: Allan, David E., u.a., Credit and Security ..., a.a.O., S. 48.

2) Vgl. hierzu: ebenda, S. 51

4. Kapitel: Ansätze für eine Neuorientierung der Agrarpolitik in Entwicklungsländern¹⁾

4.1. Folgerungen für die Auswahl und Festlegung von Zielen der agrarpolitischen Strategien

Bei der Auswahl und Festlegung von Zielen für agrarpolitische Strategien müssen ökonomische und nicht-ökonomische Ziele klar voneinander abgegrenzt werden, um die Zielkonflikte bei der gleichzeitigen Verwirklichung von ökonomischen und nichtökonomischen Zielvorstellungen möglichst in ihren Auswirkungen zu begrenzen. Die Regierung eines Entwicklungslandes kann es z.B. aus politischen Erwägungen für notwendig halten, das individuelle Eigentum an Bodenflächen zu beschränken, was als nichtökonomische Zielvorgabe anzusehen ist²⁾. Hält die Regierung andererseits an dem ökonomischen Ziel einer Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung und einer Steigerung der Produktivität im Agrarbereich fest, dann muß das nichtökonomische Ziel so verwirklicht werden, daß die ökonomische Zielsetzung möglichst wenig beeinträchtigt wird. Der nichtökonomischen Zielvorgabe kann dann z.B. dadurch entsprochen werden, daß Höchstgrenzen für das individuelle Eigentum an Bodenflächen so festgelegt werden, daß die Grundeigentümer noch in der Lage sind, vermarktfähige Ernteüberschüsse zu erzielen und neue Produktionstechniken einzusetzen³⁾.

1) In dem vierten Kapitel werden Folgerungen für die Anlage und Durchführung agrarpolitischer Strategien dargestellt, die auf den in den ersten drei Kapiteln dargestellten empirischen und theoretischen Untersuchungen beruhen. Um auch in dem vierten Kapitel nicht nur eine abstrakte Zusammenfassung zu geben, wird auf verschiedene Fälle aus den früheren Kapiteln zurückgegriffen, z.T. durch kurze Schilderung des Ergebnisses, zum Teil durch Rückverweis auf vorher angestellte Überlegungen. Damit wird das Grundprinzip der Arbeit - Verbindung von theoretischen Überlegungen mit praktischen Fällen - auch im Schlußkapitel fortgesetzt.

2) Vgl. hierzu z.B. die Beschreibung der Ziele der indischen Landreform im Unterabschnitt 1.2.1.

3) Vgl. hierzu die Überlegungen im Abschnitt 1.4.

Den ökonomischen Zielvorgaben müssen dann Prioritäten zugeordnet werden. So muß die Regierung eines Entwicklungslandes entscheiden, ob eine agrarpolitische Strategie in erster Linie der Erhöhung der Produktion und einer Steigerung der Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich dienen soll oder die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage einer einzelnen Region oder einer bestimmten Gruppe der in der Landwirtschaft tätigen Menschen Vorrang hat¹⁾. Im ersten Fall kann sich die Regierung eines Entwicklungslandes z.B. zur Vorbereitung eines kombinierten Landwirtschaftsförderungsprogrammes in besonders aussichtsreichen Gebieten entschließen, im zweiten Fall ein Förderungsprogramm für Kleinbauern für vorzugswürdig erachten²⁾. In Verbindung mit der Festlegung einer Rangskala für die ökonomischen Ziele ist auch darüber zu befinden, für welches Gebiet und/oder für welche Gruppen der im landwirtschaftlichen Sektor tätigen Menschen die Zielvorgaben gelten sollen. Beispielsweise wird die Regierung eines Entwicklungslandes darüber zu entscheiden haben, ob der Aufbau eines landwirtschaftlichen Beratungsdienstes im gesamten

1) Auf dieses Dilemma und die Auswirkungen für die Produktivitätsentwicklung im Fall der beiden Strategien weist Rieger hin: Rieger, Hans-Christoph, Armut und Ungleichheit auf dem Lande: Grundlegende Zusammenhänge, S. 8 f., in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, a.a.O., S. 1-17.

2) Vgl. hierzu z.B. die in Indien durchgeführten Maßnahmen im Rahmen eines kombinierten Landwirtschaftsförderungsprogrammes (Punkt 2.2.4.2.) bzw. die indischen Förderungsmaßnahmen für Kleinbauern (Punkt 2.2.5.2.).

Staatsgebiet vorbereitet wird oder die Tätigkeit des Beratungsdienstes auf bestimmte Regionen und/oder einzelne Gruppen der Bauern und Landarbeiter beschränkt bleiben soll¹⁾.

Die Regierung eines Entwicklungslandes muß außerdem eine grundsätzliche Entscheidung darüber treffen, ob neben den staatlichen Institutionen auch private Organisationen oder Personen im Rahmen einer agrarpolitischen Strategie zur Verwirklichung der angestrebten Ziele beitragen sollen. Falls dies von der Regierung eines Entwicklungslandes bejaht wird, muß eine Klärung dahingehend erfolgen, inwieweit private Organisationen oder Personen in einem agrarpolitischen Programm mitwirken sollen. So ist z.B. eine Entscheidung darüber nötig, ob private Unternehmen auch in der Forschung, Entwicklung und Verteilung von neuen Saatgutarten mitwirken sollen²⁾.

Die Entscheidung über den Grad der Mitwirkung von privaten Unternehmen oder Personen bei der Verwirklichung agrarpolitischer Ziele wird immer davon geprägt sein, inwieweit die Regierung eines Entwicklungslandes einen bestimmten Entwicklungsprozeß im Agrarsektor selbst steuern und beeinflussen will. In dieser Überlegung spielt also wiederum eine nichtökonomische Zielsetzung eine Rolle, die für die Art der Verwirklichung der ökonomischen Zielsetzungen bedeutsam ist.

1) Vgl. hierzu die Darstellung der indischen Agrarpolitik in den Unterabschnitten 2.2.2., 2.2.4. und 2.2.5.; hier sind die unterschiedlichen Ansatzpunkte der agrarpolitischen Maßnahmen dargestellt worden.

2) Vgl. hierzu die im Unterabschnitt 2.3.1. skizzierten alternativen agrarpolitischen Strategien.

In diesem Zusammenhang ist auch wesentlich, welche Rolle die Regierung eines Entwicklungslandes marktwirtschaftlichen Steuerungsprozessen im landwirtschaftlichen Bereich zubilligt. So ist z.B. für die finanzielle Situation, aber auch das Anbauverhalten der Bauern entscheidend, ob Mindest- oder Höchstpreisvorschriften für einzelne Agrarprodukte bestehen und ob für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse eine Abgabepflicht von Teilen der Ernteerträge an staatliche Institutionen zu von diesen festgelegten Preisen erlassen wurde¹⁾.

4.2. Folgerungen für die Planung und Durchführung von Maßnahmen im Rahmen von agrarpolitischen Programmen

Die Regierung eines Entwicklungslandes muß bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen im Rahmen agrarpolitischer Programme entscheiden, ob die staatlichen Institutionen direkt oder indirekt oder lediglich durch die Festlegung von Rahmenbedingungen in einem bestimmten Bereich des Agrarsektors tätig werden sollen.

So kann die Regierung eines Entwicklungslandes die Förderung der Agrarkreditvergabe durch die direkte Darlehensgewährung an Bauern aus öffentlichen Mitteln durchführen²⁾.

- 1) Vgl. hierzu die Darlegung der indischen Agrarpolitik zur Beeinflussung von Mengen und Preisen im Unterabschnitt 3.2.2.
- 2) Siehe hierzu die in Punkt 3.3.2.1. beschriebene agrarpolitische Strategie und die Überlegungen im Abschnitt 3.4.

Alternativ kann die Regierung auch die Finanzierungsspielräume von Agrarkreditinstitutionen durch die Übernahme von Beteiligungen, die Einräumung von Krediten und die Vergabe von Zuschüssen erweitern und damit indirekt die Kreditvergabe an die Bauern fördern¹⁾.

Schließlich kann die Regierung aber auch durch die Einführung von Grundbuchverzeichnissen die Bauern in die Lage versetzen, Sicherheiten in Form von Eigentumsrechten an Bodenflächen als Voraussetzung für die Aufnahme von Krediten bei Agrarkreditinstitutionen zweifelsfrei nachweisen zu können²⁾.

Bei der Planung und Vorbereitung von Maßnahmen im Rahmen agrarpolitischer Programme muß zunächst geprüft werden, ob die Maßnahmen bereits bestehenden Institutionen übertragen werden können. In diesem Fall kann der personelle und finanzielle Aufwand als Folge der neuen Maßnahmen eingegrenzt werden. So ist beispielsweise vorstellbar, daß die Mitarbeiter eines nationalen landwirtschaftlichen Beratungsdienstes mit der Vorbereitung und Durchführung eines Beschäftigungsprogrammes beauftragt werden, ohne daß hierfür eine eigene Verwaltung aufgebaut werden muß³⁾.

1) Vgl. hierzu die Darlegung im Abschnitt 3.4.

2) Vgl. hierzu die Beurteilung dieser Maßnahme im Abschnitt 3.4.

3) Vgl. hierzu entsprechende Überlegungen im Abschnitt 2.4.

Außerdem sind die Maßnahmen so zu planen, daß die erforderliche personelle Ausstattung und die Bereitstellung von Mitteln für den gesamten Zeitraum der Durchführung des agrarpolitischen Programmes sichergestellt werden kann.

Dies gilt auch für den Fall des Zusammenwirkens verschiedener öffentlicher Körperschaften, hier müssen vorher alle Beteiligten Zusagen für den auf sie entfallenden Personal- und Finanzierungsaufwand abgeben. Dies gilt z.B. auch für den Aufbau und Ausbau von Großprojekten zur Bewässerung landwirtschaftlich genutzter Bodenflächen. Hier ist das Zusammenwirken verschiedener Gebietskörperschaften in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausnutzung des neu geschaffenen Bewässerungspotentials im gesamten Einzugsgebietes eines Staumdammes¹⁾.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Planung von Maßnahmen ist die Ausbildung, Vorbereitung und Beschäftigung der erforderlichen Anzahl qualifizierter Mitarbeiter. So müssen z.B. Kommissionen zur Festlegung von Höchstgrenzen im Rahmen von Landreformmaßnahmen über Mitarbeiter verfügen können, die Bodenqualitäten, Ernteerträge u.ä. hinreichend genau ermitteln können. Die Tätigkeit dieser Mitarbeiter ist eine Voraussetzung dafür, daß die Höchstgrenzen so festgelegt werden können, daß die Produktion vermarktungsfähiger Überschüsse und die Einführung neuer Produktionstechniken möglich bleibt²⁾. Ähnliches gilt für die Mitarbeiter von Flurbereinigungskommissionen³⁾.

1) Vgl. hierzu die Bewertung der indischen Staudammprojekte in den Punkten 2.2.2.3. und 2.2.2.4.

2) Vgl. hierzu die Darlegung im Abschnitt 1.4.

3) Vgl. dazu den entsprechenden Hinweis im Abschnitt 1.4.

Ist es nicht möglich, die erforderliche Anzahl von qualifizierten Mitarbeitern rechtzeitig vor Programmbeginn für die Laufzeit der agrarpolitischen Maßnahmen einstellen zu können, muß auf die Durchführung des agrarpolitischen Programmes verzichtet werden oder das Programm der vorhandenen Mitarbeiterzahl angepaßt, d.h. ggf. auch auf bestimmte Gebiete begrenzt werden.

Bei der Durchführung der Maßnahmen im Rahmen eines agrarpolitischen Programmes ist dann für den Fall, daß private Unternehmen oder Personen mitwirken können, die Art der Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen festzulegen. So ist es z.B. möglich, daß die Regierung eines Entwicklungslandes den Bau von Brunnen in einer bestimmten Region zum Teil durch eigene Mitarbeiter durchführt, private Unternehmen mit dem Bau von weiteren Brunnen beauftragt und Finanzkredite an Bauern zum Bau eigener Brunnen vermittelt.

4.3. Folgerungen für die Grenzen von agrarpolitischen Strategien und Programmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung

Die Planungen der Regierung eines Entwicklungslandes zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung müssen notwendigerweise auf verschiedenartige Grenzen stoßen. Eine Grenze besteht in den politischen Zielsetzungen einer Regierung, die auf eigenen Überzeugungen, z.B. der Vorstellung einer gleichmäßigen Bodenverteilung, und/oder auf den tatsächlichen oder vermeintlichen Wünschen der Bevölkerung, z.B. dem weitverbreiteten Wunsch nach eigenem Bodenbesitz oder nach einem Erlaß aller Schulden, beruhen. Diese politischen Absichten und Notwendigkeiten werden in Form nichtökonomischer Zielsetzungen immer auch die ökonomischen Zielvorgaben agrarpolitischer Strategien maßgeblich beeinflussen¹⁾.

¹⁾ Dies gilt selbst dann, wenn die Einschätzung von Bičancić als zu weitgehend anzusehen ist, wenn er meint: "As a rule concrete agricultural policy does not follow the requirements of long-term economic logic": Bičancić, Rudolf, Turning Points in Economic Development, The Hague 1972, S. 157.

Die Verwirklichung der ökonomischen Zielsetzungen erfordert die Setzung von Prioritäten, die nicht nur ein Ausdruck der unterschiedlichen Dringlichkeit der angestrebten Ziele sind, sondern ganz entscheidend auch von den begrenzten finanziellen und personellen Möglichkeiten der Regierung eines Entwicklungslandes als Voraussetzung für die Durchführung agrarpolitischer Programme abhängen¹⁾. Infolgedessen wird sich die Regierung eines Entwicklungslandes häufig gezwungen sehen, den Einsatz des Personals und der finanziellen Mittel nur für einzelne agrarpolitische Programme in ausgewählten Regionen bzw. zugunsten bestimmter Personengruppen vorzusehen, selbst wenn offizielle Absichtserklärungen hinsichtlich der agrarpolitischen Zielvorgaben wesentlich weiter ausgreifen²⁾. Schließlich wird für den Grad der Verwirklichung agrarpolitischer Zielsetzungen wesentlich sein, inwieweit private Unternehmen oder Personen im Rahmen eines agrarpolitischen Programmes mitwirken können³⁾. Dabei spielt die Entscheidung der Regierung eines Entwicklungslandes eine wesentliche Rolle, inwieweit überhaupt marktwirtschaftliche Prozesse im Agrarsektor rechtlich und tatsächlich zugelassen werden⁴⁾.

1) Vgl. entsprechende Überlegungen z.B. im Abschnitt 2.4.

2) Vgl. hierzu z.B. den umfangreichen Zielkatalog für den indischen nationalen landwirtschaftlichen Beratungsdienst (Punkt 2.2.3.1.).

3) Diese Frage wurde in der Darstellung der alternativen agrarpolitischen Strategien in den Abschnitten 1.3., 2.3 und 3.3. behandelt. So wird nach Auffassung von Agrarexperten z.B. die Mitwirkung multinationaler Unternehmen in Agrarprojekten durch die Begrenzung des Eigentums an Bodenflächen behindert. Vgl. hierzu: The Agribusiness Council: Agricultural Initiative in the Third World, a.a.O., S. 188.

4) Vgl. hierzu z.B. die im Unterabschnitt 3.3.1. dargestellten agrarpolitischen Strategien zur Änderung der Vermarktungswege und Beeinflussung der Preisgestaltung.

Von überragender Bedeutung ist es auch, ob es der Regierung eines Entwicklungslandes gelingt, den rechtlichen Rahmen als Voraussetzung für das Funktionieren von Marktprozessen zu schaffen. Bei einer Beurteilung der Schwerpunktsetzungen agrarpolitischer Programme ist festzustellen, daß die Bedeutung des rechtlichen Rahmens für die Entwicklung der Landwirtschaft offenbar nachhaltig unterschätzt wurde. Hier - in diesem Kernbereich staatlicher Tätigkeit - sind die Grenzen für agrarpolitisch bedeutsame Maßnahmen noch keineswegs erreicht.

Die Schaffung eines rechtlichen Ordnungsrahmens erfordert eine Verstärkung des Einsatzes von Personal und Sachmitteln, ggf. auch zu Lasten anderer agrarpolitischer Maßnahmen¹⁾.

4.4. Aussichten für eine Neuorientierung der Agrarpolitik

Innerhalb der Regierungen von Entwicklungsländern scheint sich mehr und mehr die Erkenntnis auszubreiten, daß die Zulassung marktwirtschaftlicher Prozesse im Agrarsektor für die Entwicklung der Landwirtschaft durchaus vorteilhaft sein kann. Die staatlichen agrarpolitischen Programme zielen daher z.B. darauf ab, Kleinbauern eine so beschaffene Hilfestellung zu gewähren, die ihnen die Teilnahme am Marktgeschehen im entwickelten Teil des Agrarsektors ermöglicht²⁾.

1) Vgl. hierzu z.B. die Überlegungen in den Abschnitten 1.4. und 3.4. Bereits James Mill, der Vater von John Stuart Mill, der seit 1819 East India Executive war, betrachtete die Garantie von Recht und Ordnung, der Sicherheit von Personen und Eigentum als wichtigste Staatsaufgabe. Vgl. hierzu: Barber, William J., British Economic Thought and India 1600-1858, A Study in the History of Development Economics, Oxford 1975, S. 163 f.

2) In dem Weltentwicklungsbericht 1978 werden hierzu Beispiele aus Indien und Indonesien, der Elfenbeinküste und Kenia genannt. Vgl. hierzu: Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1978, Washington 1978, S. 49 und S. 56.

Hingegen ist die Bereitschaft der Regierungen in Entwicklungsländern, neben staatlichen Institutionen auch in größerem Ausmaß als bisher private Personen oder Unternehmen in allen Gebieten des Agrarsektors tätig werden zu lassen, weniger stark ausgeprägt. Dies gilt ganz besonders auch hinsichtlich der Tätigkeit ausländischer Unternehmen im Agrarbereich¹⁾.

Die Tatsache, daß die agrarpolitischen Programme in Übereinstimmung mit den vorhandenen personellen und finanziellen Möglichkeiten gebracht werden müssen, scheint ebenfalls den Regierungen von Entwicklungsländern zunehmend deutlich zu werden.

Nicht sicher ist es jedoch, ob der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen und ihrer Durchsetzung im Agrarsektor in den agrarpolitischen Strategien und Maßnahmen der Regierungen in Entwicklungsländern bereits die Aufmerksamkeit geschenkt wird, die ihr als für die Entwicklung der Landwirtschaft unerläßliche Voraussetzung gebührt²⁾.

- 1) Hierbei wird die ausländische Mitwirkung im Bereich der Plantagenwirtschaft (z.B. bei dem Teeanbau) außer Betracht gelassen, da sie nur einen kleinen Teil der landwirtschaftlichen Erzeugung betrifft.
- 2) Die Weltbank betont die Notwendigkeit z.B. der Aktualisierung der Grundbücher als Voraussetzung für Flurbereinigungsmaßnahmen und die Kreditsicherung und beklagt das Fehlen entsprechender Maßnahmen. Siehe hierzu: Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1978, S. 46 f. und S. 48.

LITERATURVERZEICHNIS

The Agribusiness Council: Agricultural Initiative in the Third World,

A Report on the Conference: Science and Agribusiness in the Seventies, Lexington 1975

Allan, David E./Hiscock, Mary E./Roebuck, Derek (eds.), Credit and Security. The Legal Problems of Development Financing, St. Lucia 1974

The Assault on World Poverty, Problems of Rural Development, Education and Health, Published for the World Bank, Baltimore, u.a., 1975

Axinn, George H./Thorat, Sudhakar, Modernizing World Agriculture. A Comparative Study of Agricultural Extension Education Systems, New York 1972

Banerji, R., The "green revolution" and the trade prospects in selected cereals for the developing countries, Kiel 1971

Banerji, Ranadev, The Choice of Technological Change in Agriculture and the Conflict between Production and Employment Goals, in: Wohlmuth, Karl (ed.), Employment Creation in Developing Societies. The Situation of Labor in Dependent Economies, New York 1973, S. 139-155

Baran, Paul A., The Political Economy of Growth, New York 1957

Barber, William J., British Economic Thought and India 1600-1958, A Study in the History of Development Economics, Oxford 1975

Bates, David J./Donaldson, Graham F., Veränderte Schwerpunkte bei den Agrarkrediten, in: Finanzierung und Entwicklung, 12. Jg., Nr. 2 (Juni 1975), S. 23-26

Bauer, P.T., Regulated Wages in Underdeveloped Countries, in: Bauer, P.T./Yamey, B.S. (eds.), Markets, Market Control and Marketing Reform, London 1968, S. 225-250

Bell, C.L.G., The Political Framework, in: Chenery, Hollis, u.a., Redistribution with Growth, London 1974, S. 52-72

Belshaw, Horace, Population Growth and Levels of Consumption, London 1956

Bêteille, André, The Study of Agrarian Systems: An Anthropological Approach, in: Bêteille, André, Studies in Agrarian Social Structure, Delhi 1974, S. 15-34

Bêteille, André, The Social Framework of Agriculture, in: Bêteille, André, Studies in Agrarian Social Structure, Delhi 1974, S. 56-116

Bethke, Gerd S., Bergbau und sozialer Wandel in Indien, Saarbrücken 1973

Bićančić, Rudolf, Turning Points in Economic Development, The Hague 1972

Bottomley, Anthony, Interest Rate Determination in Underdeveloped Rural Areas, in: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 57 (1975), S. 279-291

Brown, Lester R., Seeds of Change. The Green Revolution and the Development in the 1970's, London 1970

Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Weltwirtschaft am Jahreswechsel, Indien, 29. Jg., Nr. BM 21, Jan. 1979

Chandler, Robert F., New Developments in Rice Research, in: The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World, A Report on the Conference: Science and Agribusiness in the Seventies, Lexington 1975, S. 27-40

Chang, Jen-Hu, Climate and Agriculture. An ecological survey, Chicago 1968

Chenery, Hollis, u.a., (eds.), Redistribution with Growth, London 1974

Choubey, B.N., Principles and Practice of Co-operative Banking in India, London 1968

Clapham, Ronald, Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, Freiburg 1973

Cochrane, Willard W., Agricultural Development Planning. Economic Concepts, Administrative Procedures and Political Process, New York 1974

Cummings, Ralph W., Expectations for Future Developments in Sorghum, Millets, and Legumes, in: The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World. A Report on the Conference: Science and Agribusiness in the Seventies, Lexington 1975, S. 67-75

Eckaus, R.S., Technological Change in the Less Developed Areas, in: Asher, Robert E., u.a., Development of the Emerging Countries. An Agenda for Research, 5. Aufl., Washington 1968, S. 120-152

Evenson, Robert, Productivity Measurement in the Developing Economies: The Indian Case, in: Altmann, Franz-Lothar, u.a., On the Measurement of Factor Productivities. Theoretical Problems and Empirical Results, Göttingen 1976, S. 326-354

Ghosal, S.N., Agricultural Financing in India, London, rev.ed. 1972

Government of India, Planning Commission: Draft Five Year Plan 1978-1983, New Delhi 1978

Griffin, Keith, The Political Economy of Agrarian Change. An essay on the green revolution, London 1974

Harbison, Frederick H., Human Resources as the Wealth of Nations, New York/London 1973

Harborth, Hans-Jürgen, Indien - ein neues weltwirtschaftliches Kraftfeld? Göttingen 1965

Hasan, Khaja Shueb, Struktur ausländischer Bankensysteme: Indien, Frankfurt 1973

Haswell, M.R., Economics of Development in Village India, London 1967

Hauser, Jürg A., Bevölkerungsprobleme der Dritten Welt, Bern/Stuttgart 1974

Hayami, Yujiro/Ruttan, Vernon W., Agricultural Development, An International Perspective, Baltimore/London 1971

Heimpel, Christian, Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, Berlin 1973

Hunter, Guy, Modernizing Peasant Societies, A Comparative Study in Asia and Africa, London 1969

Hunter, Guy, Income Distribution, Agricultural Development and Political Will, in: Dinwiddy, Bruce (ed.), European Development Policies. The United Kingdom, Sweden, France, EEC and Multilateral Organizations, New York 1973, S. 103-113

Johnson, Harry G., Technology and Economic Interdependence, London 1975

Johnston, Bruce F., Agricultural Strategy and Industrial Growth, in: Ramati, Yohanan (ed.), Economic Growth in Developing Countries - Material and Human Resources, New York 1975, S. 181-192

Joshi, T.H./Anjanaiah, N./Bhende, S.V., Studies in the Taxation of Agricultural Land and Income in India, London 1968

Kantowsky, Detlef, "Community Development" and "Panchayati Ray" - Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Uttar Pradesh, in: derselbe, Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, Frankfurt 1972, 25-46

Kantowsky, Detlef, Indische Laiengerichte - Die Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh, in: derselbe, Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, Frankfurt 1972, S. 52-89

Kessinger, Tom G., Vilyatpur 1848-1968, Berkeley/Los Angeles/London 1974

Kiefer, Klaus, Entwicklungsstrategie, Kommunikationsstruktur und Erfolgskontrolle: Das indische Package-Program, in: Reimann, Horst/Müller, Ernst-Wilhelm (Hrsg.), Entwicklung und Fortschritt, Tübingen 1969, S. 139-148

Kötter, Herbert, Sozialinstitutioneller Wandel als Bedingung der Modernisierung der Agrarwirtschaft, in: Genossenschaftsprobleme in Deutschland und Entwicklungsländern, Mainz 1969, S. 9-15

Kropp, Eberhard W., Betriebswirtschaftliche und sozialökonomische Aspekte des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der Länder Südasien, in: Turlach, Manfred (Hrsg.), Gesellschaft und Politik in Süd- und Südostasien; Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 235-253

Kropp, Erhard W., Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, Wiesbaden 1975, S. 40-65

Lefebver, L., Income Distribution and Agricultural Development, in: Bhagwati, Jagdish/Eckaus, Richard S. (eds.), Development and Planning, Essays in honour of Paul Rosenstein-Rodan, Cambridge/Massachusetts 1973, S. 133-151

Leibenstein, Harvey, Economic Backwardness and Economic Growth. Studies in the Theory of Economic Development, 3. Aufl., New York 1962

Maddison, Angus, Class Structure and Economic Growth. India and Pakistan since the Moghuls, London 1971

Mamoria, C.B., Agricultural Problems of India, 8. Auflage, Allahabad 1976

Mathieson, William A.C., The Emerging Structure for Worldwide Support of Agricultural Research, in: The Agribusiness Council, Agricultural Initiative in the Third World. A Report on the Conference: Science and Agribusiness in the Seventies, Lexington 1975, S. 21-26

Moore, John R./Johl, S.S./Kushro, A.M., Indian Foodgrain Marketing, New Delhi 1973

Raupach, Hans, System der Sowjetwirtschaft. Theorie und Praxis, Reinbek 1968

Reidinger, Richard B., Institutional Rationing of Canal Water in Northern India: Conflict between Traditional Patterns and Modern Needs, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 23, No. 1, Oct. 1974, S. 79-104

Rieger, Hans-Christoph, Armut und Ungleichheit auf dem Lande: Grundlegende Zusammenhänge, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, Wiesbaden 1975, S. 1-17

Röpke, Jochen, Primitive Wirtschaft - Kulturwandel und die Diffusion von Neuerungen, Tübingen 1970

Schiller, Otto, Die Agrarfrage in den Ländern Süd- und Südostasiens, in: Silcock, T.H., u.a., Studien zur Entwicklung in Südost- und Ostasien, Frankfurt/Berlin 1958, S. 19-55

Schultz, Theodore W., Economic Crises in World Agriculture, 2. Aufl., Ann Arbor 1966

Singh, I., Recursive Programming Models of Agricultural Development, in: Judge, George G., u.a., Studies in Economic Planning over Space and Time, Amsterdam 1973, S. 394-416

Singh, S.K., Development Economics, Lexington 1975

Singhvi, L.M./Friedman, Daniel H., Free Legal Services in Delhi and Bombay, in: Committee on Legal Services to the Poor in the Developing Countries: Legal Aid and World Poverty. A Survey of Asia, Africa and Latin-America, New York 1974, S.226-161

Tjiu, Mau-Ying, Die Agrarreform Taiwans und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Materialsammlungen 9, Frankfurt/Main 1968

Tuma, Elias H., Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform - A Comparative Analysis, Berkeley/Los Angeles 1965

Tyler, Stephen A., India: An Anthropological Perspective,
Pacific Palisades/California 1973

von Urff, Winfried, Das Problem der Armut in der indischen
Entwicklungsplanung, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin,
Aspekte sozialer Ungleichheit in Südasien, Wiesbaden 1975,
S. 18-39

de Vajda, A., Factors Influencing Planning and Operation
of Irrigation and Drainage Projects in Developing Countries,
in: Water Development in Less Developed Areas - Transactions
of an International Conference held in Berlin from 17 to 21 May
1963, Berlin 1965, S. 81-103

Vollmer, Franz-Josef, Beschränkungen des ländlichen Eigentums
in Indien, in: Ahrens, Heinz/Gräfin Schwerin, Kerrin, Aspekte
sozialer Ungleichheit in Südasien, Wiesbaden 1975, S. 111-124

Wellhausen, E.J., Problems and Progress in the Acceleration of
Maize Production in the Tropics, in: The Agribusiness Council,
Agricultural Initiative in the Third World, A Report on the
Conference: Science and Agribusiness in the Seventies, Lexington
1975, S. 53-65

Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1978, Washington 1978

World Bank, Annual Report 1977, o.O., o.J.

"... we do not climb from one intellectual victory to the next but we plow ahead despite the fact that the problem we have left behind has not been cleaned up entirely."

Leibenstein, Harvey:
Economic Backwardness and Economic Growth.
Studies in the Theory of Economic Development.
3. Aufl., New York 1962, S. 8 f.

LEBENS LAUF

Ich wurde am 10.04.1947 als Sohn des Kurt Müller und seiner Ehefrau Ursula in Magdeburg geboren. Im Jahre 1949 verlegten meine Eltern ihren Wohnsitz nach Wiesbaden. Dort besuchte ich von 1953 bis 1957 die Volksschule und von 1957 bis 1966 das Leibnizgymnasium, an dem ich die Reifeprüfung im mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweig ablegte.

Vom April 1966 bis Ende März 1968 diente ich als Soldat auf Zeit in der Bundeswehr. Meine Reserveoffiziersausbildung wurde am 21.11.1968 mit der Beförderung zum Leutnant der Reserve abgeschlossen.

Vom April 1968 bis zum November 1972 absolvierte ich ein Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, das ich mit der Diplomprüfung, die am Anschluß an das neunte Semester abgelegt wurde, als Diplom-Volkswirt abschloß.

Nach meiner Diplomprüfung arbeitete ich ab Januar 1973 als Korrekturassistent in der wirtschaftspolitischen Übung für Fortgeschrittene beim Lehrstuhl Prof. Dr. Meimberg mit. Ab Juli 1973 war ich zunächst als wissenschaftliche Hilfskraft (mit Abschlußprüfung) im Seminar für Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, ab Januar 1974 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft der Seminarbibliothek tätig. Ende September 1977 beendete ich meine Tätigkeiten in der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz und trat am 1.10.1977 in die BASF AG/Ludwigshafen als kaufmännischer Angestellter ein. Seitdem bin ich in dem Referat "Handelspolitik" dieses Unternehmens überwiegend mit außenwirtschaftspolitischen Problemen befaßt.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 25.6.1981.

Mannheim, im November 1981



